

Vergaderjaar 2000–2001

27 603

Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave				
Algemeen deel	2			
Hoofdstuk 1.	2	§ 8.2.1.	Het luchthavenindelingbesluit	59
§ 1.1.	2	§ 8.2.2.	Het voorbereiden en wijzigen van het besluit	62
§ 1.2.	2	Titel 8.3.	Het luchthavenluchtverkeer	63
§ 1.3.	4	§ 8.3.1.	Het luchthavenverkeerbesluit	63
§ 1.4.	5	§ 8.3.2.	Het voorbereiden en wijzigen van het besluit	66
Hoofdstuk 2.	7	Titel 8.4.	De exploitatie van de luchthaven	66
§ 2.1.	7	Titel 8.5.	Informatievoorziening	68
§ 2.2.	9	Titel 8.6.	Financiële aspecten	68
§ 2.3.	15	Titel 8.7.	Rechtsbescherming	70
Hoofdstuk 3.	20	Titel 11.2.	B, C en D	70
§ 3.1.	20	Artikel II	Bestuursrechtelijke handhaving	70
§ 3.2.	24		(Wijziging Luchtvaartwet)	71
§ 3.3.	35		A	71
§ 3.3.1	35	Artikel III	B	72
§ 3.3.2	45	Artikel IV	(Wijziging Tijdelijke referendumwet)	72
§ 3.3.3	48	Artikel V	(Wijziging Wet geluidhinder)	73
§ 3.4.	52	Artikel VI	(Wijziging Wet milieubeheer)	73
Hoofdstuk 4.	53	Artikel VII	(Intrekken PKB Schiphol en Omgeving)	73
Hoofdstuk 5.	54	Artikel VIII	(Intrekken aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol)	77
		Artikel IX	(Overgangsbepaling milieueffectrapport)	77
		Artikelen X, XI en XII	(Overgangsbepaling beperkingengebied)	79
			(Overgangsbepalingen externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging)	80
Artikelgewijze deel	57	Artikel XIV	(Beroep tegen het eerste luchthavenindelingbesluit)	81
Artikel I	57	Artikel XV	(Wijziging grondslag uitvoeringsregeling)	81
Hoofdstuk 8.	58	Artikel XVI	(Inwerkingtreding)	82
Titel 8.1.	58			
Titel 8.2.	59			

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

§ 1.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel bevat de uitwerking van de voornemens van het kabinet met betrekking tot Schiphol voor de middellange termijn, zoals die zijn beschreven in de Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (1998) en de nota Toekomst van de nationale luchthaven (1999). Het wetsvoorstel bevat de noodzakelijke wettelijke grondslagen voor het in gebruik nemen van het vijfbanenstelsel op de luchthaven Schiphol met een nieuw stelsel van grenzen en een nieuw stelsel van informatievoorziening en handhaving. De kern van het wetsvoorstel is de toevoeging van een nieuw, op de luchthaven Schiphol gericht hoofdstuk in de Wet luchtvaart.

§ 1.2. De aanleiding voor het wetsvoorstel

In het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw is de gedachte ontwikkeld om het huidige vierbanenstelsel van de luchthaven Schiphol uit te breiden met een vijfde baan. Met deze vijfde baan zou de «dubbel-doelstelling» voor Schiphol kunnen worden gerealiseerd: een luchthaven die zich als mainport kan ontwikkelen, maar die anderzijds zodanig is ingekaderd dat de kwaliteit van de leefomgeving vanaf het in gebruik nemen van die vijfde baan niet verslechtert en deels verbetert – bezien ten opzichte van 1990. Dit perspectief is neergelegd in de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving van december 1995.

De PKB beschrijft de bescherming tegen de veiligheids- en milieubelasting door het luchthavenluchtverkeer vanaf het in gebruik nemen van de vijfde baan (in de PKB gepland in 2003). De bescherming kent ruimtelijke elementen, gebruiksbeperkingen en grenzen ten aanzien van de belasting die door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakt mag worden, uitgedrukt in de aspecten externe veiligheid, geluid, lokale luchtverontreiniging en stank.

De PKB beschrijft ook grenzen ten aanzien van de geluidbelasting voor het vierbanenstelsel. Voor het vijfbanenstelsel is een hoger beschermingsniveau vastgelegd dan voor het vierbanenstelsel. Met het in gebruik nemen van de vijfde baan overeenkomstig het in de PKB beschreven beschermingsniveau, kan dus een aanmerkelijke verbetering worden bewerkstelligd.

In de PKB is naast de hiervoor genoemde elementen ook een plafond vastgesteld voor het aantal passagiers (44 miljoen) en het aantal tonnen vracht (3,3 miljoen) dat per jaar door Schiphol afgehandeld mag worden.

Kort na het vaststellen van de PKB is de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol vastgesteld, ter uitvoering van het in de PKB vastgestelde beleid (oktober 1996). De verschillende hiervoor genoemde elementen zijn (geheel of gedeeltelijk) in de aanwijzing opgenomen.

Al tijdens de laatste fase van het vaststellen van de PKB bleek dat de feitelijke groei van de vervoersstromen die door Schiphol werden afgewikkeld, groter was dan de groei uit het scenario waar de PKB op was gebaseerd. Indien de groei door zou zetten, zouden de vastgestelde volumeplafonds al kort na de overgang naar het vijfbanenstelsel bereikt worden. Dit is mede aanleiding geweest voor een nadere bezinning op de toekomst van de luchtvaart in Nederland. In het najaar van 1995 is een aanvang gemaakt met het project Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastruc-

tuur (TNLI). In het TNLI-kader is een groot aantal studies en onderzoeken verricht.

In november 1997 heeft het kabinet een integrale beleidsvisie (IBV) uitgebracht waarin is uitgesproken dat het mogelijk moet zijn dat de luchtvaart groeit boven de volumeplafonds van de PKB, mits er een balans is tussen milieu en economie en mits het beslag dat op de beschikbare ruimte wordt gelegd binnen aanvaardbare grenzen blijft.

De nadere beleidsvorming, op basis van TNLI en IBV, heeft geresulteerd in de Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (Sbtl) van december 1998. De strategische keuzen in de Sbtl zijn verdeeld over keuzen voor de middellange termijn (vanaf 2003) en keuzen voor de lange termijn. Voor de middellange termijn stelt het kabinet het volgende doel: Schiphol heeft vanaf 2003 de beschikking over het nieuwe vijfbanenstelsel en dit stelsel functioneert dan onder een geïntegreerd stelsel van nieuwe grenswaarden, dat gelijkwaardig is aan de huidige milieu- en veiligheidsnormen. Het nieuwe stelsel is beter meetbaar en handhaafbaar. Aantallen passagiers noch aantallen vliegbewegingen zijn daarbij het criterium. Met dit stelsel is een capaciteit mogelijk die hoger ligt dan de huidige plafonds. Daarbij willen het kabinet en de luchtvaartsector onderlinge verhoudingen scheppen zoals die gebruikelijk zijn tussen overheid en bedrijfsleven («Schiphol als bedrijf»).

De Sbtl is nader uitgewerkt in de nota Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl-nota) van december 1999. De Tnl-nota schetst voor de middellange termijn de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel van grenswaarden en hoe dit stelsel zich verhoudt tot de huidige normen. De nota schetst bovendien de wijze waarop dit nieuwe stelsel wettelijk wordt verankerd en hoe de verhoudingen tussen overheid en luchtvaartsector worden aangepast. Nadere keuzen van het kabinet omtrent de invulling van het stelsel van grenswaarden zijn neergelegd in de brief van de minister van V en W aan de Tweede Kamer van 31 mei 2000 over de toekomst van de nationale luchthaven (kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 3). Ook kan gewezen worden op de mainportnotitie Schiphol (kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 6).¹

In de loop van de jaren is er een accentverschuiving opgetreden in de gedachtegang over het stellen van de volumegrenzen aan het luchthavenluchtverkeer van de luchthaven Schiphol.

Ten tijde van de PKB werden de veiligheids- en milieugrenzen vastgesteld mede aan de hand van een door de overheid opgesteld groeiscenario. Om deze grenzen de nodige «hardheid» mee te geven, werd ook het groeiscenario, in de vorm van volumeplafonds, vastgelegd.

Thans is de gedachtegang kort gezegd dat een stelsel van veiligheids- en milieugrenzen geen bescherming moet bieden tegen *aantallen* vliegtuigen, passagiers of tonnen vracht, maar tegen de *gevolgen* van het daarmee samenhangende vliegverkeer. Het beleid van de overheid moet op de eerste plaats gericht zijn op het vaststellen van goede en handhaafbare veiligheids- en milieugrenzen. De overheid moet vervolgens een regime creëren waarbij de luchtvaartsector, binnen de gestelde grenzen, de ruimte krijgt om het groeipotentieel te ontwikkelen. Het is met name de sector zelf die (bijvoorbeeld door investeringen in de vloot of door verbetering van vliegprocedures) in staat is om tot een optimaal resultaat te komen – mits daartoe de gelegenheid wordt geboden. De sector heeft ook de wens uitgesproken om zelf het groeipotentieel te ontwikkelen. In deze benadering past het minder dat de overheid een groeiscenario vaststelt. Het is de sector die aangeeft welk potentieel men ziet; op grond daarvan kan de overheid toetsen of die verwachtingen in de pas lopen en blijven lopen met de beleidsdoelstellingen omtrent de nationale luchthaven.

Het nu voorliggende wetsvoorstel vervult een bescheiden, maar noodzakelijke rol in het realiseren van de hiervoor aangehaalde beleidskeuzen.

¹ In de mainportnotitie wordt het belang van de luchthaven Schiphol als volgt uitgedrukt: «Wil Nederland zijn economisch sterke positie uitbouwen dan is een kwalitatief hoogwaardige nationale luchthaven belangrijk. Voorwaarde voor een dergelijke luchthaven is dat deze als thuishaven fungeert van een luchtvaartmaatschappij van zodanige omvang, dat een effectief netwerk met de belangrijkste economische gebieden op de wereld kan worden onderhouden.»

De rol van het wetsvoorstel is bescheiden in die zin dat het voorstel slechts is gericht op het tot stand brengen van een wettelijke grondslag voor het nieuwe stelsel van grenswaarden en een nieuw stelsel van informatievoorziening en handhaving. Het voorstel beoogt niet een basis te bieden voor de ontwikkelingen op de lange termijn. Het doet ook geen uitspraken over alle luchthavens in Nederland, maar alleen over de luchthaven Schiphol.

Anderzijds is het wetsvoorstel noodzakelijk omdat het nieuwe stelsel van grenswaarden en het nieuwe handhavingstelsel niet op de huidige wetgeving kunnen worden gebaseerd. Doorgaan met het huidige vierbanenstelsel heeft tot gevolg dat de (milieu)winst die mogelijk is bij de overgang naar het vijfbanenstelsel niet wordt gerealiseerd. Op de oude voet verder gaan heeft bovendien tot gevolg dat in of rond 2003 de volumeplafonds zullen worden bereikt.

Deze omstandigheden geven het wetsvoorstel een aanzienlijke mate van urgentie. De urgentie gebiedt om de opzet van het wetsvoorstel beperkt te houden. De inpassing van het wetsvoorstel in het grotere geheel van herziening van de luchtvaartwetgeving komt in paragraaf 1.4 nader aan de orde.

§ 1.3. De nieuwe aanpak

Uitgangspunt bij het opstellen van dit voorstel is geweest dat het nieuwe stelsel in werking zal treden bij het in gebruik nemen van de vijfde baan van Schiphol. De met het oog op de aanleg van die vijfde baan te treffen wettelijke voorzieningen zijn inmiddels tot stand gekomen met de inwerkingtreding van de Wet procedures vijfde baan Schiphol. In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed aan de met de aanleg samenhangende besluitvormingsprocedures. De planning is er op gericht om de baan in 2003 in gebruik te nemen.

De kern van het wetsvoorstel is de toevoeging in de Wet luchtvaart van een nieuw, op de luchthaven Schiphol gericht hoofdstuk 8. Het nieuwe stelsel – en dat geldt ook voor het huidige stelsel – grijpt aan bij de ruimtelijke indeling van het gebied op en om de luchthaven en bij het vliegverkeer van en naar de luchthaven. Op deze verdeling berust de uitwerking in twee op basis van het nieuwe hoofdstuk 8 vast te stellen besluiten: het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. Het wetsvoorstel biedt de grondslag voor de beide besluiten, een beschrijving van de daarin te regelen onderwerpen en van de rechtsgevolgen, alsmede de procedure voor de totstandbrenging van de besluiten.

Het luchthavenindelingbesluit (zie hoofdstuk 2 van deze memorie) bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau die nodig zijn om de uitvoering van het ruimtelijk beleid ten aanzien van de luchthaven te verzekeren. Het besluit werkt door in de gemeentelijke bestemmingsplannen. De handhaving kan plaatsvinden op de wijze als voor die plannen is voorzien. Het luchthavenverkeerbesluit (zie hoofdstuk 3 van deze memorie) is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer met betrekking tot de aspecten veiligheid, geluid, lokale luchtverontreiniging en geur. Een belangrijk onderdeel van het besluit is de beschrijving van de grenswaarden ten aanzien van bijvoorbeeld de geluidbelasting. In een ander onderdeel van het besluit worden regels vastgesteld die verplichtingen opleggen aan de verschillende betrokkenen. Zo zal bijvoorbeeld op basis van de regels in het besluit een belangrijk deel van het luchthavenluchtverkeer geleid worden langs in het besluit daartoe vastgestelde luchtverkeerswegen. Binnen het kader van de grenswaarden en de regels zal de sector zelf kunnen streven naar een optimale benutting van de ter beschikking staande ruimte.

De handhaving van het besluit zal een taak zijn van de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Deze heeft instrumenten in verband met het houden van toezicht, het ingrijpen ingeval een grenswaarde wordt overschreden en het bestraffen van overtreding van een regel.

Voorts bevat het wetsvoorstel in het nieuwe hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart bepalingen over achtereenvolgens informatievoorziening, financiële aspecten en rechtsbescherming. Hierbij gaat het om aanvullende en ondersteunende elementen die behoren bij het nieuwe regime. Daarnaast wordt voorgesteld in hoofdstuk 11 van de Wet luchtvaart een nieuwe titel op te nemen die gaat over bestuursrechtelijke handhaving. Deze titel zal vooralsnog met name betrekking hebben op de handhaving van de regels in het luchthavenverkeerbesluit door middel van bestuurlijke boetes. Voor een effectieve handhaving van de regels kan – mede gelet op de opgedane ervaringen – de thans in de wet voorziene handhaving via het strafrecht niet toereikend worden geacht.

De nieuwe verhoudingen tussen de overheid en de luchtvaartsector krijgen op enkele punten in het voorstel gestalte. In de eerste plaats is getracht in het nieuwe systeem met betrekking tot Schiphol een duidelijke scheiding van rollen aan te houden, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de sector voor het gebruik van de luchthaven voorop staat. De overheid stelt randvoorwaarden, de sector krijgt de gelegenheid zich binnen de randvoorwaarden te ontwikkelen. Directe bemoeienis met de bedrijfsvoering, zoals die thans bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de vaststelling van het gebruiksplan van de luchthaven, past daar minder bij. Om te komen tot een scheiding van de functies beleid, uitvoering en handhaving wordt de Rijksluchtvaartdienst gereorganiseerd. In de nieuwe situatie zal de handhaving worden opgedragen aan de op te richten Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Daarnaast is het nog de bedoeling de Luchtverkeersleiding Nederland, die thans de status heeft van zelfstandig bestuursorgaan, om te vormen tot een private vennootschap. Dit zal echter via een afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld.

§ 1.4. Vormgeving en procedure

Dit voorstel haakt aan bij de status van de Wet luchtvaart als aanbouwwet, waarin via een aantal opeenvolgende stappen meer delen van de wetgeving met betrekking tot de luchtvaart zullen worden ondergebracht. In de hiervoor in paragraaf 1.2 beschreven aanleiding voor dit wetsvoorstel is reeds een antwoord te vinden op de vraag waarom het uitsluitend betrekking heeft op de luchthaven Schiphol. Over de verhouding tussen de regelgeving voor Schiphol en die voor de andere luchthavens kan in aanvulling daarop hier nog het volgende worden opgemerkt.

In paragraaf 3.1 van deze memorie worden de belangrijkste nadelen van het huidige stelsel voor het beheersen van de veiligheids- en milieubelasting bij luchthavens weergegeven. Het ligt voor de hand dat deze nadelen zich het eerst en het duidelijkst manifesteren met betrekking tot de luchthaven Schiphol. Dit is immers verreweg de grootste luchthaven van ons land, waarop het overgrote deel van het vliegverkeer dat Nederland aandoet, wordt afgewikkeld. Bovendien is Schiphol gelegen in het dichtstbevolkte deel van het land, in de onmiddellijke nabijheid van de stad Amsterdam. Door deze omstandigheden fungeert Schiphol als testcase voor de spankracht van het stelsel en blijkt juist daar dat dit stelsel niet meer beantwoordt aan de daaraan te stellen eisen van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit. Dit neemt echter niet weg dat het gaat om gebreken van het stelsel als zodanig. Hoewel er dus aanleiding is dit

stelsel voor alle luchthavens te herzien, is er niettemin voor gekozen om in dit wetsvoorstel voorrang te geven aan het oplossen van de problematiek voor Schiphol en het daar ook toe te beperken. Dit heeft twee gronden. In de eerste plaats zijn daar de problemen feitelijk het grootst en is er bovendien aanleiding om in verband met de aanleg van de vijfde baan tijdig vóór 2003 in een oplossing daarvan te voorzien. Daarnaast is er als tweede grond het aanmerkelijke verschil in grootte tussen Schiphol en de overige luchthavens in Nederland. Zeker voor de kleine luchthavens, maar mogelijk ook voor de middelgrote, zal vanwege dit verschil kunnen worden volstaan met een stelsel dat qua opzet eenvoudiger is dan het in dit wetsvoorstel vervatte stelsel. Daarbij komt dat het de bedoeling is, zoals uitgedrukt in de hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchtvaartterreinen, om de bestuurlijke bevoegdheden voor deze overige luchthavens – anders dan voor Schiphol – zoveel mogelijk op decentraal niveau te situeren. Wel zullen belangrijke elementen uit de systematiek van dit wetsvoorstel (zoals ruimtelijke beperkingen op basis van geluid en externe veiligheid) ook voor de regionale luchthavens worden overgenomen.

Een en ander heeft geleid tot de keuze om thans te komen met een voorstel dat uitsluitend betrekking heeft op Schiphol, doch met daaraan verbonden het voornemen om in vervolg daarop ook voor de overige luchthavens een nieuw stelsel van regelgeving te presenteren. Dat stelsel zal een plaats kunnen vinden in een nieuw hoofdstuk 7 van de Wet luchtvaart. Een reeds eerder voorbereid wetsvoorstel met betrekking tot luchthavens, waarover de Raad van State op 6 april 1999 advies heeft uitgebracht, is in verband met het prioritaire karakter van het onderhavige voorstel voorshands niet bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Nader zal worden bezien op welke wijze de wetgeving ten behoeve van de overige luchthavens – mede gelet op het onderhavige voorstel van wet – verder gestalte zal kunnen krijgen.

Hierboven is al uiteengezet dat het streven er op is gericht om het nieuwe systeem in werking te doen treden bij de ingebruikneming van het vijfbanenstelsel in 2003. Dat betekent dat dan ook de beide belangrijke uitvoeringsinstrumenten, het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit, gereed moeten zijn. Gelet op de daarvoor benodigde tijd en op de tijd die met de afwikkeling van beroepen gepaard kan gaan, is het wenselijk dat de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel vóór het einde van het jaar 2001 kan worden afgerond. Dit is ook bepaald wenselijk met het oog op de feitelijk door de luchtvaartsector en de overheid te treffen voorbereidingen op het werken met het nieuwe stelsel.

De juridische maatregelen die noodzakelijk zijn om het nieuwe stelsel in 2003 operationeel te maken, zijn niet beperkt tot dit wetsvoorstel, het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. Verschillende algemene maatregelen van bestuur (zoals het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart) en ministeriële regelingen zullen moeten worden aangepast. Deze aanpassingen zullen zoveel mogelijk geconcentreerd worden in één invoerings-amvb en één invoeringsregeling.

De voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel geeft aanleiding te vertrouwen dat de geschetste planning kan worden gehaald. De nu voor Schiphol voorgestelde maatregelen vinden hun wortels in het TNLI-project uit de jaren 1995–1998. De uitkomsten daarvan, zoals neergelegd in de SbtI, zijn in de zomer van 1999 met positief resultaat besproken in een vergadering van de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Verkeer en Waterstaat. De vaste commissie heeft op 19 juni 2000 met de minister van Verkeer en Waterstaat overleg gevoerd over (onder meer) de eerdergenoemde brief van 31 mei 2000 over de toekomst van de nationale lucht-

haven. Ook in dat overleg bleek dat de uitgangspunten van het beleid voor de middellange termijn breed worden gedragen (kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 15).

HOOFDSTUK 2. DE RUIMTELIJKE INDELING VAN EN ROND DE LUCHTHAVEN

§ 2.1. Algemeen

Het nationaal ruimtelijk beleid ten aanzien van de luchthaven Schiphol voor de middellange termijn is op dit moment vastgelegd in de PKB Schiphol en Omgeving (1995). Verdere beleidskeuzen van het kabinet over de middellange termijn zijn neergelegd in de SbtI (1998), in de TnI-nota (1999) en in de brief van 31 mei 2000 over de toekomst van de nationale luchthaven. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een nieuwe grondslag te bieden voor de uitvoering van het beleid.

Het ruimtelijk beleid op rijksniveau voor het vijfbanenstelsel wordt nu voor een deel geïmplementeerd door de aanwijzing van de minister van V en W van het luchtvaartterrein (artikelen 18 en 27 Luchtvaartwet) en door de aanwijzingen¹ van de minister van VROM omtrent bebouwing (artikel 26 Luchtvaartwet in samenhang met artikel 37 Wet op de Ruimtelijke Ordening). De aanwijzing van de minister van V en W omvat ook veel aspecten die niet direct op de ruimtelijke ordening betrekking hebben. Bovendien valt een deel van het ruimtelijk beleid buiten het stelsel van aanwijzingen. Het navolgende overzicht geeft een beeld van de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau.

- Het terrein waar de luchthaven zelf is gelegen, dus het gebied met de start- en landingsbanen, de terminals en andere direct aan de afwikkeling van het luchtverkeer van de luchthaven gerelateerde voorzieningen, is beschreven in de aanwijzing van de minister van V en W. Deze aanwijzing heeft geen direct rechtsgevolg voor de streekplannen of bestemmingsplannen van provincies en gemeenten.
- In de aanwijzing van de minister van V en W worden geluidszones en geluidsc contouren vastgelegd, die geen direct gevolg hebben voor de ruimtelijke ordening, maar die als uitgangspunt dienen voor de aanwijzingen van de minister van VROM. Deze laatste aanwijzingen moeten door de gemeenten in hun bestemmingsplannen worden verwerkt. In de aanwijzingen van de minister van VROM wordt voor de buiten het luchtvaartterrein zelf gelegen gebieden met de zwaarste geluidbelasting een bouwverbod voor woningen voorgeschreven.² Buiten deze gebieden kennen de aanwijzingen andere gebieden met een zodanige geluidbelasting dat daarvoor een bijzonder bestemmingsregime geldt. Kort gezegd schrijven de aanwijzingen een regime voor waarbij bestaande woningbouw (soms onder voorwaarden) kan blijven bestaan en nieuwbouw alleen krachtens ontheffing mogelijk is. De voorwaarden en ontheffingsmogelijkheden zijn op hun beurt beschreven in een algemene maatregel van bestuur, het Besluit geluidbelasting grote luchtvaart.
- De PKB duidt indicatief veiligheidszones in ruime zin en veiligheidszones in engere zin aan. Deze zones zijn nader vastgesteld door de minister van V en W.³ De beoogde gevolgen voor de ruimtelijke ordening zijn opgenomen in de PKB: een bouwverbod voor woningen en bepaalde bedrijven in de veiligheidszones in ruime en in engere zin en het onttrekken van bestaande woningen aan de woonbestemming in de veiligheidszones in engere zin.⁴
- De PKB geeft bovendien indicatief een vrijwaringszone aan. De vrijwaringszone omvat het luchthaventerrein, de geluidszones en de

¹ Deze aanwijzingen van de minister van VROM zijn inmiddels vervallen.

² Zie artikel 3 van de aanwijzingen van de minister van VROM. De aanwijzing spreekt over; woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen of woonwagendstandplaatsen. De andere geluidsgevoelige gebouwen zijn omschreven in het Besluit geluidbelasting grote luchtvaart.

³ De minister van V en W heeft deze zones opgenomen in de beslissing op bezwaar van 15 juni 1999 ten aanzien van de aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol. Zie het bij die beslissing op bezwaar in de aanwijzing van de minister van V en W ingevoegde artikel 10A. Deze beslissing op bezwaar is nadien door de Afdeling bestuursrechtspraak (gedeeltelijk) vernietigd, zodat de vaststelling van de zones geen deel meer uitmaakt van de aanwijzing.

⁴ PKB Schiphol en Omgeving, p. 21–22.

veiligheidszones met een beperkte «rand» daaromheen.¹ De PKB vermeldt als beoogde gevolgen voor de ruimtelijke ordening dat in beginsel geen nieuwe woningen of andere milieugevoelige bestemmingen mogen worden gerealiseerd en dat bepaalde bedrijvigheid moet worden geweerd.²

- Omdat het uit veiligheidsoverwegingen onwenselijk is dat er hoge objecten gebouwd worden op geringe afstand van de luchthaven is het beleid gericht op het vermijden van dergelijke objecten. De Luchtvaartwet biedt hiervoor een ruimtelijk kader (artikel 38 en volgende Luchtvaartwet). In de praktijk is dit regime, vanwege de zeer ingewikkelde regeling, echter nooit toegepast. Tot nu toe is door middel van overleg en overreding de bouw van (te) hoge objecten geweerd. Deze aanpak is ook gehanteerd ten aanzien van het weren van bestemmingen die sterk vogels aantrekken. Vogelzwermen in de buurt van de luchthaven kunnen immers een veiligheidsrisico vormen voor startende of landende vliegtuigen.

Uit het bovenstaande blijkt dat het ruimtelijke beleid op rijksniveau soms is uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten (de aanwijzing van de minister van V en W en de aanwijzingen van de minister van VROM), waarbij soms een verplichting ontstaat voor de gemeenten om hun bestemmingsplannen aan te passen (de aanwijzingen van de minister van VROM). In andere gevallen is de PKB richtinggevend en wordt de implementatie overgelaten aan de provincie en de gemeenten die gebruik kunnen maken van het streekplan en van bestemmingsplannen. In weer andere gevallen wordt gepoogd het gewenste resultaat te bereiken met uitsluitend overleg en overreding als uitvoeringsinstrumenten.

Met het voorliggende wetsvoorstel wil het kabinet de hiervoor genoemde soorten van ruimtelijke maatregelen op rijksniveau die rechtstreeks samenhangen met de aanwezigheid van de luchthaven opnemen in één besluit: het luchthavenindelingbesluit.

In het wetsvoorstel zoals dat voor advies aan de Raad van State is aangeboden speelde naast het luchthavenindelingbesluit ook de PKB Schiphol en Omgeving (als het ware op de achtergrond) een rol. Deze PKB werd door het wetsvoorstel aangepast voor zover dit noodzakelijk was in verband met de nieuwe beleidsdoelstellingen. In zijn advies uitte de Raad ernstige kritiek op deze aanpak. De Raad kwalificeerde het voorstel als «een ongewone combinatie van (1) formele wetgeving deels ter vervanging van de planologische kernbeslissing Schiphol en Omgeving (...) en (2) handhaving van enkele minder belangrijke onderdelen van de PKB».

De Raad gaf twee benaderingen in overweging, óf de gebruikelijke weg van wijziging van de PKB, zonder verdere wetswijziging, óf een nieuwe wettelijke regeling, onder intrekking van de PKB. Voor wat betreft de ruimtelijke aspecten merkte de Raad nog op dat het «niet duidelijk (is) welke betekenis in dit verband nog aan de PKB kan toekomen nu het wetsvoorstel reeds een aantal bepalingen bevat die onderwerpen betreffen (...) die ook in de PKB zijn geregeld en voor het overige het luchthavenindelingbesluit het planologisch regime voor Schiphol zal bevatten».

De regering heeft de kritiek en de suggesties van de Raad ter harte genomen. Zij heeft besloten de tweede door de Raad voorgestelde benadering te kiezen, mede omdat de nieuwe beleidsdoelstellingen met de eerste benadering niet kunnen worden gerealiseerd.³

In de toelichting bij artikel VI, het artikel op grond waarvan de PKB Schiphol en Omgeving ingetrokken zal worden als het nieuwe stelsel in werking treedt, wordt beschreven hoe de vragen beantwoord zijn die zich opdringen bij een intrekking van de PKB. Methodisch is een «zeef» gehanteerd, waarbij telkens elementen uit de PKB die geen of onvoldoende

¹ PKB Schiphol en Omgeving, p. 48, figuur 11.

² PKB Schiphol en Omgeving, p. 29.

³ Zo hebben in het huidige stelsel – om een voorbeeld uit de ruimtelijke sfeer te geven – de aanwijzingen van de minister van VROM geen direct rechtsgevolg voor bijvoorbeeld de toetsing van bouwplannen. Het nieuwe stelsel kent wel een directe doorwerking zodra het luchthavenindelingbesluit van kracht is geworden. Dit komt aan de orde in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie.

betekenis (meer) hebben of elders hun plaats (kunnen) krijgen, door de zeef vallen. Zo zal bijvoorbeeld de PKB pas ingetrokken worden na de ingebruikname van het vijfbanenstelsel. De onderdelen met betrekking tot het vierbanenstelsel blijven dus gewoon van kracht tot het moment dat ze niet meer nodig zijn. Deze onderdelen vallen door de zeef. Uiteindelijk mogen er geen onderdelen meer op de zeef blijven liggen.

In ruimtelijk verband komt het er op neer dat de ligging van de luchthaven en van het banenstelsel en aspecten die direct samenhangen met veiligheid en geluid in verband met de nabijheid van de luchthaven worden geregeld met het stelsel van het voorliggende wetsvoorstel. Het op basis daarvan vast te stellen luchthavenindelingbesluit biedt de precieze uitwerking.

Er blijven dan elementen over die elders hun plaats moeten vinden. Sommige hebben al elders hun plaats gevonden. Zo is de in de PKB Schiphol en Omgeving beschreven rijksbufferzone (ook) reeds opgenomen in de PKB actualisering Vinex. Andere elementen hebben hun plaats in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001–2020. Dit plan doorloopt de PKB-procedure waarvan inmiddels deel 1 (het beleidsvoornemen) is uitgebracht. Weer andere elementen kunnen worden opgenomen in de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening. De toelichting bij artikel VI bevat een analyse ten aanzien van de verschillende elementen van de PKB Schiphol en Omgeving. Uit die analyse blijkt dat het *instrument* PKB zijn waarde behoudt in verband met de luchthaven, zoals uit de hiervoor genoemde voorbeelden (NVVP, Vijfde nota) al bleek. De *specifieke* project-PKB Schiphol en Omgeving kan bij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel inderdaad – zoals de Raad van State suggereerde – worden gemist.

§ 2.2. Het luchthavenindelingbesluit

Artikel 8.4 legt de vaststelling van het luchthavenindelingbesluit in de handen van de meest betrokken ministers; de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM. De artikelen 8.5 tot en met 8.7 bepalen de inhoud van het besluit. De rechtsgevolgen van het besluit zijn neergelegd in de artikelen 8.8 tot en met 8.10. Paragraaf 8.2.2 bevat procedurele bepalingen.

De inhoud van het luchthavenindelingbesluit

Het luchthavenindelingbesluit legt op de eerste plaats de ruimtelijke afbakening van de luchthaven vast (het *luchthavengebied*), zoals onder de huidige wetgeving de grenzen bepaald worden in de aanwijzing van de minister van V en W. Het beleid is er op gericht om de begrenzing van het luchthavengebied overeen te laten stemmen met de grenzen van het luchthaventerrein zoals die in de aanwijzing zijn vastgelegd. Binnen deze grenzen kunnen de voorzieningen gerealiseerd worden die nodig zijn om vanaf 2003 het vijfbanenstelsel met het nieuwe stelsel van grenswaarden in gebruik te nemen.

Naast het vastleggen van de begrenzing van het luchthavengebied, zal het luchthavenindelingbesluit de nodige regels bevatten omtrent de bestemming en het gebruik van het luchthavengebied. Het besluit zal met name de gronden vastleggen die bestemd zijn voor het banenstelsel.

In de omgeving van de luchthaven zijn maatregelen nodig die de ruimtelijke indeling afstemmen op de nabijheid van de luchthaven. Hiervóór zijn de huidige maatregelen geschetst ter beperking van de bestemming of het gebruik van de grond, waarmee bijvoorbeeld wordt voorkomen dat er gebouwd wordt, waar dit uit oogpunt van veiligheid of geluidbelasting ongewenst is. Dergelijke beperkingen zullen in het luchthavenindelingbesluit worden opgenomen voor het *beperkingengebied*. De in het besluit

op te nemen beperkingen worden in globale zin aangegeven in artikel 8.7, eerste, tweede en derde lid. Het ruimtelijke beleid voor het beperkingengebied wordt nader toegelicht in paragraaf 2.3 van deze memorie.

De bescherming ten aanzien van veiligheid en geluid wordt geboden door een samenspel van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. Het luchthavenverkeerbesluit begrenst de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer (onder meer) in termen van externe-veiligheidsrisico en geluidbelasting op bepaalde punten op de grond. Het aantal mensen dat getroffen wordt door die gevolgen, wordt begrensd door de bouw- en gebruiksbeperkingen waartoe het luchthavenindelingbesluit verplicht.

Het eerste luchthavenindelingbesluit (en het eerste luchthavenverkeerbesluit) zal gericht zijn op gelijkwaardigheid met het beschermingsniveau van de PKB Schiphol en Omgeving. Zie in dit verband ook de daarvoor gestelde randvoorwaarden in artikel IX en in artikel X, derde lid. Op deze wijze biedt het eerste besluit enerzijds een gelijkwaardige bescherming en krijgt anderzijds de luchtvaartsector de ruimte om binnen de gestelde grenzen het groeipotentieel van de luchthaven te ontwikkelen.

Ook bij latere vernieuwing of wijziging van het luchthavenindelingbesluit (en het luchthavenverkeerbesluit) zal de goede balans gevonden moeten worden. Bij vernieuwing of wijzigingen zal de luchtvaartsector in beginsel de genoemde ruimte geboden worden, maar het kan ook nodig blijken het beschermingsniveau te verhogen, met name in het geval dat aanscherping noodzakelijk is op grond van nieuwe inzichten omtrent gezondheid of veiligheid.

Bij een vernieuwing of wijziging zal het wettelijk minimum beschermingsniveau in acht moeten worden genomen zoals dat is verwoord in het vierde lid van artikel 8.7 (en in het zevende lid van artikel 8.15). In die bepaling is in algemene zin uitgedrukt dat latere besluiten gericht moeten zijn op een beschermingsniveau dat gemiddeld per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. Artikel 8.7, vierde lid, handelt slechts over veiligheid en geluid, omdat de ruimtelijke maatregelen in het beperkingengebied zich alleen op die aspecten kunnen richten. De bepaling spreekt over de *externe* veiligheid, omdat ook de in de PKB neergelegde bescherming juist dat veiligheidsaspect betreft (zie over de verschillende betekenissen van «veiligheid» de toelichting bij artikel 8.7). Bovendien is tot uitdrukking gebracht dat het beschermingsniveau per saldo *gelijkwaardig moet zijn en dus niet gelijk* hoeft te zijn aan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Het minimum beschermingsniveau moet gezien worden als *gemiddeld* niveau op jaarbasis en het niveau moet *per saldo* gelijkwaardig of beter zijn. Daarmee is gezegd dat het beschermingsniveau niet op ieder moment van de dag beter moet zijn, noch dat voor ieder punt in de omgeving het beschermingsniveau beter moet zijn dan de door het eerste besluit geboden bescherming.

In de huidige situatie doet de PKB Schiphol en Omgeving kaderstellende beleidsuitspraken over (onder meer) de ruimtelijke maatregelen die nodig zijn in verband met de aanwezigheid van de luchthaven. In de vorige paragraaf is geschetst dat er geen sprake is van een eenduidige implementatie van die beleidsuitspraken. Het nu voorgestelde wettelijke systeem kent wel een eenduidige implementatie in het luchthavenindelingbesluit en neemt die kaderstellende rol over in de volgende stappen:

- een met de PKB gelijkwaardige overgang naar het eerste luchthavenindelingbesluit;
- het wettelijk minimum beschermingsniveau dat vereist dat latere

besluiten gericht zijn op een beschermingsniveau dat gemiddeld per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

De rechtsgevolgen van het luchthavenindelingbesluit

Voor een goed begrip van het in dit wetsvoorstel opgenomen luchthavenindelingbesluit is het zinnig om een onderscheid te maken in twee wijzen waarop planologische instrumenten worden gebruikt. De instrumenten kunnen worden ingezet ten behoeve van het *veranderen* van de bestaande situatie en ten behoeve van het *conserveren* van de bestaande situatie

Om het luchtverkeer van en naar Schiphol in 2003 af te kunnen wikkelen met het vijfbanenstelsel zijn veranderingen van de bestaande situatie nodig. De vijfde baan moet worden aangelegd en in dat verband moeten bestemmingsplannen worden gewijzigd, vrijstellingen en vergunningen worden afgegeven en gronden in eigendom worden verworven – zo nodig door deze te onteigenen. Al deze aspecten zijn echter al geregeld in de Wet procedures vijfde baan Schiphol.¹ Het voorliggende voorstel hoeft hier geen voorzieningen voor te bieden. Dat wordt anders als verdere uitbreiding van Schiphol aan de orde is, of als het voorgestelde instrumentarium ook gebruikt gaat worden voor de aanleg of wijziging van andere luchthavens. Het nu voorliggende wetsvoorstel is vooral gericht op hetgeen noodzakelijk is om Schiphol vanaf 2003 te laten functioneren met het vijfbanenstelsel en onder de werking van het nieuwe stelsel van grenswaarden. De meer algemene en minder urgente aspecten worden opgenomen in een later wetsvoorstel tot wijziging van de luchtvaartwetgeving (zie ook paragraaf 1.4 van deze memorie). De betekenis van het luchthavenindelingbesluit in het voorliggende wetsvoorstel is met name de conserverende werking van het besluit.

Het luchthavenindelingbesluit maakt gebruik van de gemeentelijke bestemmingsplannen, zoals ook de aanwijzingen van de minister van VROM of een tracébesluit zich richten op de gemeentelijke bestemmingsplannen. De bevoegdheid van de gemeentebesturen om bestemmingsplannen vast te stellen voor het luchthavengebied en het beperkingengebied blijft in stand, de gemeentebesturen zijn echter verplicht de bestemmingsplannen vast te stellen of te herzien overeenkomstig het luchthavenindelingbesluit.

Zodra de nieuwe of gewijzigde bestemmingsplannen van kracht zijn, gelden de gebruikelijke regels. Bouwplannen worden getoetst aan het bestemmingsplan (artikel 44, onderdeel c, Woningwet). Werken die geen bouwwerken zijn of andere werkzaamheden kunnen worden getoetst aan het bestemmingsplan (artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). Gebruik in strijd met het bestemmingsplan kan worden bestreden. Het gemeentebestuur kan deze regels doorbreken door vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan (artikelen 17 en 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening). Bij het verlenen van vrijstelling moet het luchthavenindelingbesluit in acht worden genomen.

Aanwijzingen van de minister van VROM hebben geen *direct* rechtsgevolg voor bijvoorbeeld de toetsing van bouwplannen; daartoe moeten eerst de bestemmingsplannen worden vastgesteld of gewijzigd. In het voorgestelde systeem werkt het luchthavenindelingbesluit direct door zodra het van kracht is geworden. Dit effect wordt bereikt door het luchthavenindelingbesluit als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te laten gelden voor zover het bestemmingsplan afwijkt van het luchthavenindelingbesluit. Dat geeft de gebruikelijke voorbereidingsbescherming: beslissingen omtrent bouwvergunningen worden aangehouden (artikel 50, eerste lid, Woningwet) en

¹ In augustus 2000 heeft de rechtbank Haarlem ten aanzien van een onderdeel van de Wet procedures vijfde baan Schiphol geoordeeld dat de bedoelde werking van dat onderdeel niet uit de tekst van de wet kan worden afgeleid. Zo nodig zal op korte termijn een wetsvoorstel ter reparatie van dat onderdeel aan het parlement worden aangeboden.

omtrent werken die geen bouwwerken zijn of andere werkzaamheden kunnen voorschriften worden gegeven (artikel 21, derde lid, Wet op de Ruimtelijke Ordening). De gelding als voorbereidingsbesluit loopt door tot het moment dat het nieuwe of gewijzigde bestemmingsplan, dat in overeenstemming is met het luchthavenindelingbesluit, van kracht is geworden. De in artikel 21, vierde tot en met zesde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen beperking van de geldingsduur blijft buiten toepassing. De gelding als voorbereidingsbesluit en het buiten toepassing laten van de beperking van de geldingsduur zijn vergelijkbaar met de regeling omtrent het tracébesluit (artikel 15, derde lid, Tracéwet). Het gemeentebestuur kan het aanhouden van een beslissing omtrent een bouwvergunning doorbreken door toepassing te geven aan artikel 50, vijfde of zesde lid, van de Woningwet. Ook in dat geval moet het gemeentebestuur het luchthavenindelingbesluit in acht nemen.

In het luchthavenindelingbesluit worden alleen regels opgenomen die noodzakelijk zijn in verband met de aanwezigheid van de luchthaven. Het besluit zal de mede-overheden zo veel mogelijk (uitwerkings)vrijheid bieden. Daarmee wordt al voor een belangrijk deel bereikt dat het besluit niet onnodig klemt. Het blijft echter mogelijk dat in bijzondere gevallen de belangen die het besluit behartigt ook voldoende gediend worden, zonder dat aan het besluit strikt de hand gehouden wordt. Voor die gevallen kent artikel 8.9, tweede tot en met vierde lid, de in het ruimtelijk-ordeningsrecht gebruikelijke regeling van een afwijkingmogelijkheid met een verklaring van geen bezwaar.

Uit de hiervoor gegeven beschrijving van de rechtsgevolgen van het luchthavenindelingbesluit blijkt dat het besluit gebruik maakt van de gemeentelijke bestemmingsplannen en van andere instrumenten uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet zoals bouwvergunningen en aanlegvergunningen. In paragraaf 2.3 van deze memorie wordt toegelicht dat het luchthavenindelingbesluit ook ingezet zal worden ter implementatie van de hoogtebeperkingen zoals deze voortvloeien uit het verdrag van Chicago. Er zijn echter objecten die onder het verdrag van Chicago vallen, maar die niet met het zojuist beschreven ruimtelijke regime gereguleerd kunnen worden, omdat voor deze objecten geen bouwvergunning of aanlegvergunning is vereist. In de praktijk betreft het veelal (mobiele) bouwkransen. Artikel 8.10 kent voor het oprichten of plaatsen van dergelijke objecten een verbod indien het oprichten of plaatsen in strijd is met een hoogtebeperking uit het luchthavenindelingbesluit. De inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat kan ontheffing verlenen van het verbod. De inspecteur-generaal kan dan bijvoorbeeld ontheffing verlenen voor een periode waarin het object geen gevaar oplevert voor het luchthavenluchtverkeer

De handhaving van het luchthavenindelingbesluit

Met het handhaven van de gemeentelijke bestemmingsplannen wordt ook het luchthavenindelingbesluit gehandhaafd, in ieder geval voor zover dat besluit in de bestemmingsplannen is verwerkt. Het gemeentebestuur zal bijvoorbeeld in beginsel geen bouwvergunning afgeven voor bouwen dat in strijd is met het bestemmingsplan. Indien gebouwd wordt zonder bouwvergunning, of indien grond gebruikt wordt in strijd met het bestemmingsplan is het gemeentebestuur bevoegd om de situatie recht te zetten door het toepassen van bestuursdwang. Het gemeentebestuur heeft deze mogelijkheden ook als de bestemmingsplannen nog niet in overeenstemming zijn gebracht met het luchthavenindelingbesluit. Dat besluit geldt immers in zo'n geval als een voorbereidingsbesluit, waar de hiervoor beschreven voorbereidingsbescherming aan is verbonden. Ook in dat geval kan het gemeentebestuur bouwen zonder bouwvergunning of handelen in strijd met voorschriften als bedoeld in artikel 21, derde lid,

van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bestrijden door bestuursdwang uit te oefenen.

De handhaving door het gemeentebestuur omvat zowel het toezicht op de naleving (nagaan óf bijvoorbeeld in strijd met een bestemmingsplanvoorschrift wordt gehandeld) als het toepassen van bestuursrechtelijke sancties als dwangsom of bestuursdwang (om de geconstateerde overtreding te beëindigen). Van rijkszijde wordt door de inspecteur van de ruimtelijke ordening toezicht gehouden op de uitvoering door de gemeenten van de desbetreffende voorschriften bij of krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het handhaven van artikel 8.10 past niet binnen het zojuist beschreven regime. Zoals hiervoor al bleek wordt dat artikel toegepast ten aanzien van objecten die onder het verdrag van Chicago vallen, maar die niet met de instrumenten uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet gereguleerd kunnen worden.

Het toezicht op de naleving van dat artikel en het toepassen van bestuursrechtelijke sancties als bestuurlijke boete, dwangsom of bestuursdwang zal worden opgedragen aan het hoofd van de in te stellen Inspectie Verkeer en Waterstaat: de inspecteur-generaal. Zie ook hoofdstuk 5 omtrent de reorganisatie van de Rijksluchtvaartdienst.

De procedure van het luchthavenindelingbesluit

Het luchthavenindelingbesluit is het besluit waarin het rijksbeleid ten aanzien van de voor de luchthaven noodzakelijke ruimtelijke maatregelen wordt uitgewerkt. Het besluit raakt de belangen van velen die in het gebied rond de luchthaven wonen, werken of daar bezittingen hebben. Het luchthavenindelingbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, geregeld in paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien is voorzien in formele betrokkenheid van het parlement bij het besluit. Naast de inspraak in den brede wordt het parlement in de gelegenheid gesteld opmerkingen over het ontwerp te maken en – zo gewenst – met de betrokken bewindspersonen over het ontwerp van gedachten te wisselen. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is verder met enkele bepalingen aangevuld. In de artikelgewijze toelichting bij artikel 8.11 wordt deze aanvulling nader besproken.¹

Gelet op de tijd die gereserveerd moet worden voor de afwikkeling van eventuele beroepen, de tijd die nodig is voor de voorbereidingen op de feitelijke overgang naar het nieuwe systeem en het tijdstip van invoering van het nieuwe stelsel in 2003, is het zeer wenselijk procedures zoveel mogelijk parallel in de tijd te laten verlopen. Overwogen wordt om het ontwerp van het luchthavenindelingbesluit reeds ter inzage te leggen zodra de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen. De tekst van het wetsvoorstel staat dan immers vast. Het besluit kan vervolgens vastgesteld worden nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen en het voorstel tot wet is verheven en (deels) in werking is getreden. Indien de Eerste Kamer onverhoopt besluit tot verwerping van het wetsvoorstel zijn de voorbereidingshandelingen voor niets geweest. Anderzijds is op deze wijze zoveel tijd te winnen dat daarmee een belangrijke bijdrage geleverd wordt aan het realiseerbaar maken van de planning.

Wat betreft de vraag of bij de voorbereiding van het luchthavenindelingbesluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, is het zinnig een onderscheid te maken tussen het *eerste* luchthavenindelingbesluit en latere wijzigingen of vaststellingen van het besluit.

¹ Onlangs is door de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen tot samenvoeging van de openbare voorbereidingsprocedure en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, kamerstukken II 1999–2000, 27 023). Nader wordt bezien op welk moment het onderhavige wetsvoorstel aan het voorstel tot wijziging van de Awb zal worden aangepast.

Om te beginnen met het laatste geval, een latere wijziging of vaststelling. Het antwoord op de vraag wordt dan volledig beheerst door de regeling van de Wet milieubeheer. Op grond van de artikelen 7.2 en 7.4 van die wet worden bij algemene maatregel van bestuur de besluiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De algemene maatregel van bestuur is het Besluit milieueffectrapportage 1994. Deze algemene maatregel van bestuur zal worden aangepast aan het onderhavige wetsvoorstel zodat uit de maatregel voortvloeit bij welke activiteiten en in welke gevallen bij de voorbereiding van (een wijziging of een vaststelling van) het luchthavenindelingbesluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

De situatie is anders voor het eerste luchthavenindelingbesluit. Voor dat geval treft artikel VIII een bijzondere voorziening, die nader toegelicht wordt bij dat artikel.

Rechtsbescherming

Tegen een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van het luchthavenindelingbesluit staat rechtstreeks beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 8.34, eerste lid). Evenals bij andere besluiten met een planologisch karakter zoals de concrete beleidsbeslissingen uit een planologische kernbeslissing, een streekplan of een regionaal structuurplan, de goedkeuring van een bestemmingsplan en de vaststelling van een tracébesluit, is de administratieve rechtspraak geconcentreerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling is daarbij gebonden aan een afhandelingstermijn zoals die ook voorkomt in de Wet op de Ruimtelijke Ordening ter zake van bestemmingsplannen (artikel 54, derde lid, Wet op de Ruimtelijke Ordening), in de Tracéwet ter zake van het tracébesluit en van andere besluiten (artikel 25b Tracéwet) en in het voorstel voor een rijksprojectenprocedure¹. De afhandelingstermijn is bepaald op twaalf maanden nadat de Afdeling het verweerschrift heeft ontvangen. De Afdeling kan deze termijn in bijzondere omstandigheden met drie maanden verlengen. Daar kan bijvoorbeeld reden toe zijn als een zaak dermate gecompliceerd is dat de Afdeling advies in wil winnen, of een schouw wil verrichten. De termijn van twaalf maanden met een verlenging van drie maanden stemt overeen met de overeenkomstige regeling in de Tracéwet ten aanzien van een tracébesluit en in de (voorgestelde wijziging van de) Wet op de Ruimtelijke Ordening ten aanzien van een rijksprojectbesluit. Gelet op de grote urgentie van het eerste luchthavenindelingbesluit is de afhandelingstermijn voor dat eerste besluit gesteld op zes maanden, met een mogelijke verlenging van drie maanden in bijzondere omstandigheden (zie artikel XIV).

Om te voorkomen dat de regels in het luchthavenindelingbesluit meerdere keren onderwerp van rechterlijke toetsing zijn, bepaalt artikel 8.35 dat in de bestemmingsplanprocedure geen beroep meer open staat voor zover het ontwerp van het bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het luchthavenindelingbesluit. Deze regeling komt overeen met de regeling in artikel 24 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ten aanzien van de verhouding tussen het bestemmingsplan en concrete beleidsbeslissingen die zijn opgenomen in een planologische kernbeslissing, een streekplan of een regionaal structuurplan.

¹ Zie het voorstel voor een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (kamerstukken II 1999–2000, 27 178). Zie de voorgestelde wijziging van artikel 54 van de Wet op de Ruimtelijke ordening.

Op grond van de artikelen 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan vrijstelling verleend worden van het geldende bestemmingsplan. Indien zo'n vrijstelling tot gevolg zou hebben dat van de regels van het luchthavenindelingbesluit wordt afgeweken, kan die vrijstelling alleen worden verleend indien een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, tweede lid, is gegeven. Op grond van artikel 19, tweede lid, van

de Wet op de Ruimtelijke Ordening is in bepaalde gevallen ook een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten noodzakelijk.¹

Artikel 55 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt ten aanzien van deze laatstgenoemde verklaring van geen bezwaar dat voor de mogelijkheid van beroep op de administratieve rechter, de vrijstelling en de verklaring van geen bezwaar als één besluit worden aangemerkt. Artikel 8.36 bevat een zelfde bepaling ten aanzien van de vrijstelling en de eerstgenoemde verklaring van geen bezwaar.

Als burgemeester en wethouders gebruik willen maken van de mogelijkheid om bij de beslissing op het verlenen van een bouwvergunning de aanhoudingsplicht van artikel 50, eerste lid, van de Woningwet te doorbreken en daarbij af willen wijken van het luchthavenindelingbesluit, dienen zij een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, tweede lid, ontvangen te hebben. Op grond van artikel 50, vijfde lid, van de Woningwet is in bepaalde gevallen ook een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten noodzakelijk. Ook voor dit geval bepaalt artikel 8.36, evenals het genoemde artikel van de Woningwet, dat voor de mogelijkheid van beroep op de administratieve rechter, het besluit tot verlening van de bouwvergunning en de verklaring van geen bezwaar als één besluit worden aangemerkt.

Anders gezegd: artikel 8.36 bewerkstelligt dat de regeling van het beroep op de administratieve rechter tegen de verklaring van geen bezwaar, bedoeld in artikel 8.9, tweede lid, is afgestemd op de overeenkomstige regelingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet.

Schadevergoeding

De door het luchthavenindelingbesluit veroorzaakte schade komt, onder de in artikel 8.31, eerste lid, geformuleerde omstandigheden, voor rekening van het Rijk. Het gaat dan om schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende op andere wijze is verzekerd. Deze regeling is vergelijkbaar met vergoeding van de planschade op grond van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het luchthavenindelingbesluit werkt door in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Schade die wordt veroorzaakt door het luchthavenindelingbesluit zal zich dus ook uitdrukken als schade ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan – en daarmee onder de werking van artikel 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening vallen. Artikel 8.31, tweede lid, biedt een voorrangregeling voor deze samenloop. Bij samenloop kan de benadeelde zich tot de minister van V en W wenden.² Artikel 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening blijft dan buiten toepassing.

Ter bestrijding van (onder meer) deze kosten wordt op grond van artikel 77 van de Luchtvaartwet een heffing geheven: de geluidsheffing burgerluchtvaart. Zie voor de in dit verband noodzakelijke aanpassing van artikel 77 van de Luchtvaartwet (de toelichting bij) artikel II, onderdeel A.

§ 2.3. Nadere beschouwing van de inhoud van het luchthavenindelingbesluit

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de regels in het luchthavenindelingbesluit waarbij voor het beperkingengebied beperkingen worden gesteld aan de bestemming en het gebruik van grond met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven (artikel 8.7, eerste lid). Bij de beschouwing zal met name de ruimtelijk relevante invulling worden betrokken die in het eerste

¹ Voor een tijdelijke vrijstelling op grond van artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is geen verklaring van gedeputeerde staten vereist.

² In een dergelijk geval zal de minister van V en W toepassing geven aan de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (Stcrt. 172).

luchthavenindelingbesluit aan deze regels naar verwachting zal worden gegeven.

Tevens zal nader – eveneens in het licht van hetgeen kan worden verwacht in het eerste luchthavenindelingbesluit – worden ingegaan op de omvang en de begrenzing van het beperkingengebied.

Van belang is bij deze beschouwing te betrekken dat er in het wetsvoorstel, ook voor de aspecten externe veiligheid en geluidbelasting, vanuit wordt gegaan dat het eerste luchthavenindelingbesluit (net als het eerste luchthavenverkeerbesluit) zal zijn gericht op gelijkwaardigheid met het beschermingsniveau dat wordt geboden door de PKB Schiphol en Omgeving. Zie in dit verband ook de daaraan gestelde randvoorwaarden in artikel IX en in artikel X, derde lid.

Bij de voorbereiding van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit zal een milieu-effectrapportage worden gemaakt die is gericht op een vergelijking van de eerder genoemde beschermingsniveaus (artikel VIII, derde lid).

Elk besluit, volgend op het eerste luchthavenverkeerbesluit, is gericht op een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid en geluidbelasting, dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

Externe veiligheid

In het luchthavenindelingbesluit zullen in regels worden opgenomen omtrent beperking van de bestemming en het gebruik van grond in verband met het externe-veiligheidsrisico vanwege het luchtverkeer. Bij die regels worden in ieder geval gronden aangewezen die niet worden bestemd of gebruikt voor woningen en andere in het besluit aangewezen gebouwen¹ (artikel 8.7, tweede lid, onderdelen a en b, en derde lid).

Ingevolge artikel X wordt ten behoeve van de vaststelling van het eerste luchthavenindelingbesluit, per baan kop van het banenstelsel, een contour bepaald behorend bij het individueel risico van 10^{-5} . Voor gebieden die in ieder geval de gronden binnen deze contouren omvatten, zal in het eerste besluit worden bepaald dat zij niet bestemd of gebruikt mogen worden voor woningen of andere gebouwen die vanuit het oogpunt van externe veiligheid gevoelig zijn.² Het streven is in 2008 een en ander ook fysiek te hebben gerealiseerd.

In de PKB Schiphol en Omgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen de veiligheidszone in engere zin (begrensd door een contour behorend bij het individueel risico van $5 * 10^{-5}$) en een veiligheidszone in ruime zin (begrensd door een contour behorend bij het individueel risico van 10^{-5})³. Conform het in de PKB geformuleerde beleid dient de veiligheidszone in enge zin bewoningsvrij te worden gemaakt, bestaande bedrijven kunnen worden gehandhaafd mits er sprake is van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare. Vestiging van nieuwe bedrijven wordt in de zone niet toegestaan. Met betrekking tot de veiligheidszone in ruime zin mogen geen nieuwe woningen worden gebouwd en worden bestaande bedrijven gehandhaafd (mits sprake is van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare). De vestiging van nieuwe bedrijven is ook in deze zone niet toegestaan.

¹ Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan scholen, ziekenhuizen en – met name uit het oogpunt van externe veiligheid – gevoelige bedrijfsgebouwen.

² Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bedrijven met veel werknemers per hectare.

³ Individuele risicocontouren conform de berekeningen die ten grondslag hebben gelegen aan de PKB.

Het nu voorgestane beleid ten aanzien van externe veiligheid is zowel een vereenvoudiging en een aanscherping van het beleid vergeleken met het beleid, zoals geformuleerd in de PKB.

Er is sprake van een vereenvoudiging omdat in het luchthavenindelingbesluit niet, zoals in de PKB, twee veiligheidszones per baan kop met twee te onderscheiden ruimtelijk relevante regimes zullen worden vastgesteld

maar één veiligheidszone per baan kop met één regime waarbinnen zich geen woningen en «gevoelige» bedrijfsgebouwen mogen bevinden. Het beleid neergelegd in het luchthavenindelingbesluit zal een aanscherping inhouden vergeleken met de PKB, omdat in de PKB is voorzien de veiligheidszone in enge zin periodiek aan te passen in geval het door de luchthaven gegenereerde verkeersvolume daartoe aanleiding geeft. Gevolg van een dergelijke in beginsel variabele zone is dat de zone in enge zin groter wordt als er meer verkeer op de luchthaven wordt toegelaten. Het onderhavige wetsvoorstel gaat uit van het stellen van heldere en transparante grenzen en regels. Om die reden ligt het voor de hand in het luchthavenindelingbesluit nadrukkelijk niet te kiezen voor een in beginsel variabele zone. De zone, zoals deze in het luchthavenindelingbesluit wordt vastgelegd, beperkt dus op enig moment de omvang van het luchthavenluchtverkeer, tenzij de luchtvaartsector een gewenste groei weet te accommoderen door bijvoorbeeld veiliger vliegtuigen aan te schaffen. Zie hierover tevens de beschouwing in paragraaf 3.3 over de grenswaarde van het totale risicogewicht. Thans wordt voorzien dat ten gevolge van het hier geschetste (voorgestane) beleid maximaal 100 woningen extra ten opzichte van het regime van de PKB moeten worden onttrokken aan de woonbestemming.

Ook voor gronden buiten de hiervoor geschetste veiligheidszones zal het luchthavenindelingbesluit beperkingen kennen in verband met het externe-veiligheidsrisico of met de hierna te bespreken geluidbelasting. Het geheel aan gronden waar overeenkomstig artikel 8.7, tweede lid, onderdelen a en b, beperkingen zullen gelden in verband met het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting wordt in het eerste luchthavenindelingbesluit zodanig bepaald dat dit in ieder geval de huidige vrijwaringszone uit de PKB omvat. Zie hieromtrent en omtrent de (gedeeltelijke) uitzondering voor de rijksbufferzone uit de PKB (de toelichting bij artikel IX.

Het externe-veiligheidsbeleid wordt voorts gediend door de, hierna te bespreken, beperkingen die in verband met de geluidbelasting aan de bestemming en het gebruik van gronden worden gesteld. Immers in de regel kennen gebieden met de grootste geluidbelasting ook het hoogste externe-veiligheidsrisico.

Geluidbelasting

In het luchthavenindelingbesluit zullen regels worden opgenomen omtrent beperking van de bestemming en het gebruik van grond in verband met de geluidbelasting vanwege het luchtverkeer. Bij die regels worden in ieder geval gronden aangegeven die niet worden bestemd of gebruikt voor woningen of andere in het besluit aangewezen gebouwen (artikel 8.7, derde lid). In het eerste luchthavenindelingbesluit zullen die gronden omsloten worden door de L_{den} equivalent van de 65 Ke-contour¹. Het streven is dit beleid in 2008 ook fysiek te hebben gerealiseerd.

Ook voor gronden buiten de gebieden die worden omsloten door de L_{den} equivalent van de 65 Ke-contour zal het luchthavenindelingbesluit beperkingen kennen mede in verband met de geluidbelasting. Hiervoor is reeds geschetst dat in het eerste luchthavenindelingbesluit het geheel aan gronden met beperkingen in verband met het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting in ieder geval de huidige vrijwaringszone zal omvatten.² Deze gronden zullen bovendien het gebied omvatten waar een hogere geluidbelasting kan heersen dan de L_{den} equivalent van 35 Ke³. In het eerste besluit zal worden bepaald dat in dit gebied geen nieuwe locaties voor de bouw van woningen of andere geluidgevoelige gebouwen⁴ ontwikkeld mogen worden, behoudens het geval dat daarvoor door

¹ Voor de berekeningswijze hiervan zie artikel XI. Meer uitgebreid wordt op de methodiek voor de nieuwe geluidbelastingindicatoren ingegaan in paragraaf 3.3.

² Zie (de toelichting bij) artikel IX, waar ook de (gedeeltelijke) uitzondering voor de rijksbufferzone wordt beschreven.

³ Zie hieromtrent eveneens artikel XI en meer uitgebreid paragraaf 3.3.

⁴ Zoals scholen en ziekenhuizen.

de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM een verklaring van geen bezwaar is afgegeven.

Het in de huidige situatie beoogde beleid is beschreven in de – vervallen – aanwijzingen van de minister van VROM, in samenhang met het vervallen, maar op grond van overgangsrecht nog deels voortlevende Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen, en het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart. Als gevolg daarvan zijn er binnen de geluidszones vier gebieden en binnen die gebieden weer verschillende bouwbeperkingen. De verschillen tussen de voorschriften zijn in veel gevallen niet groot en hebben een beperkte toegevoegde waarde.

Het beleid zoals dit zal worden vastgelegd in het luchthavenindelingbesluit is er op gericht om een vereenvoudiging mogelijk te maken. Bij de inwerkingtreding van het eerste luchthavenindelingbesluit zal het huidige bovengeschetste regime voor de luchthaven Schiphol vervallen. Het luchthavenindelingbesluit zal dan zoals bovenstaand beschreven een onderscheid maken tussen enerzijds een gebied waar het vanwege de geluidbelasting wenselijk is om nieuwbouw van woningen en andere gevoelige gebouwen te verbieden en bestaande woningen en andere gevoelige gebouwen aan hun bestemming te onttrekken en anderzijds een gebied waar nieuwbouw van woningen (behoudens vervanging van bestaande woningen) in beginsel is verboden, Op grond van artikel 8.9 zijn op dit verbod uitzonderingen mogelijk. Uitzonderingen zullen slechts in beperkte mate worden toegestaan, bijvoorbeeld als er sprake is van het opvullen van kleine open gaten binnen aaneengesloten bebouwing of van bedrijfswoningen.

Hoogtebeperkingen en bestemmingen met een vogelaantrekkende werking

In het luchthavenindelingbesluit zullen in ieder geval regels worden opgenomen omtrent de maximale hoogte van objecten, in op of boven de grond, in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer (artikel 8.7, tweede lid, onderdeel c).

Hiervoor is al gewezen op de verplichting die op Nederland rust om uitvoering te geven aan annex 14 van het verdrag van Chicago, dat voorschrijft waar welke hoogtebeperkingen moeten gelden in verband met het veilig opstijgen en landen van vliegtuigen. De gebieden met deze hoogtebeperkingen worden wel aangeduid met de term «obstakelzones», «zichtlijnen» en RESA-vlakken (Runway End Safety Areas). Ook het gebruik door de luchthaven van het zogenaamde Instrument Landing System draagt in hoge mate bij aan veilige landingsprocedures. Op dit moment wordt door de provincie bij de toetsing van bestemmingsplannen en door gemeenten bij het verlenen van bouwvergunningen gebruik gemaakt van de regels van annex 14, maar daaraan ontbreekt nu een wettelijke grondslag. Door het regime van annex 14 op te nemen in het luchthavenindelingbesluit komt deze grondslag alsnog tot stand.

Hiervoor is al geschetst dat de obstakelzones voor een deel buiten de huidige vrijwaringszone komen te liggen. Voor een groot deel van de buiten de vrijwaringszone uitstekende obstakelzones geldt een hoogtebeperking van 150 meter. Dat is een bouwhoogte die in de Nederlandse verhoudingen niet als belemmerend wordt ervaren.

Voorts zullen in het luchthavenindelingbesluit in ieder geval regels worden opgenomen omtrent de beperking van een bestemming die, of een gebruik dat, vogels aantrekt, in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer (artikel 8.7, tweede lid, onderdeel d).

Thans wordt voorzien dat een deel van dergelijke bestemmingen, of het gebruik van deze bestemmingen, zullen zijn gelegen buiten het gebied van de vrijwaringszone uit de PKB.

Woonschepen en woonwagens

Het beleid is er op gericht om vóór de inwerkingtreding van het wetsontwerp woonschepen en woonwagens uit de meest belaste gebieden te plaatsen of aan te kopen. Naar huidige inzichten zal voor 1 januari 2003 dit beleid hebben geresulteerd in het geheel vrijmaken van die gebieden van woonschepen en woonwagens.

Isolatiemaatregelen

De planning van het lopende isolatietraject (met betrekking tot het vier- en vijfbanenstelsel) is er op gericht om in 2003 het project af te ronden. Aan het bestaande project zullen eventueel nog woningen toegevoegd moeten worden als daar aanleiding toe is in verband met een verandering van de geluidbelasting door de invoering het nieuwe stelsel van grenswaarden. Het gaat daarbij naar de huidige verwachtingen om enkele honderden woningen.

Overwogen wordt om het huidige regime van isolatie op termijn te vervangen door een stelsel waarin behalve isolatiemaatregelen ook andere (compenserende) maatregelen mogelijk zijn. Het wetsvoorstel voorziet in het voortzetten van het bestaande regime tot dit (mogelijk) vervangen wordt door een nieuw stelsel. Zie in dit verband ook de toelichting bij artikel 8.32 van het wetsvoorstel.

De omvang en de begrenzing van het beperkingengebied

Op grond van het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat het beperkingengebied in het eerste luchthavenindelingbesluit in ieder geval zal omvatten:

- de vrijwaringszone, zoals die is aangeduid in de PKB Schiphol en Omgeving, uitgezonderd een deel van de rijksbufferzone¹;
- de gronden gelegen binnen de 10^{-5} individueel-risico-contour;
- de gronden gelegen binnen (de L_{den} equivalent van) de 35 Ke-contour²;
- de gebieden waar hoogtebeperkingen zullen gelden;
- de gebieden waar beperkingen moeten gelden in verband met het aantrekken van vogels.

De gebieden in de bovenstaande opsomming overlappen elkaar geheel of gedeeltelijk. De huidige vrijwaringszone omvat bijvoorbeeld geheel of voor het grootste deel de gronden binnen de individueel-risico-contouren en de geluidbelastingcontouren.

¹ Voor zover de rijksbufferzone valt buiten de gebieden waar met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven (bouw)beperkingen noodzakelijk zijn, zal de zone buiten het beperkingengebied blijven. Zie (de toelichting bij) artikel IX.

² En dus ook de gronden gelegen binnen (de L_{den} -equivalent van) de 65 Ke-contour.

HOOFDSTUK 3. HET LUCHTHAVENLUCHTVERKEER

3.1. Algemeen

In de SbtI, de Tnl-nota en in de brief van 31 mei over de toekomst van de nationale luchthaven heeft het kabinet zijn beleidsvoornemens geformuleerd met betrekking tot de beheersing van de gevolgen van het luchtverkeer van en naar Schiphol. Uitgangspunt voor het beleid vormt de herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector, waarbij de overheid de regels en grenzen stelt waarbinnen de luchtvaartsector zijn bedrijfsmatige activiteiten kan uitoefenen. Het beleid voorziet in prikkels die de noodzakelijke sturing geven aan de ondernemingen binnen de luchtvaartsector om de bedrijfsvoering zodanig te optimaliseren dat daardoor de veiligheids- en milieubelasting door het luchthavenluchtverkeer wordt beperkt. Bij overtreding van de regels of bij overschrijding van de grenzen zal de Inspectie Verkeer en Waterstaat ingrijpen. Deze dienst dient daartoe te beschikken over voldoende en proportionele handhavinginstrumenten. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een grondslag te bieden voor de uitvoering van het geschetste beleid.

Hiervoor, in hoofdstuk 2 van deze memorie is beschreven dat – aangevoerd door het advies van de Raad van State – de PKB Schiphol en Omgeving zal worden ingetrokken. In dat hoofdstuk is aangegeven hoe de ruimtelijke elementen van de PKB in het wetsvoorstel zijn opgenomen, dan wel elders hun plaats hebben gekregen. De PKB beschrijft ook niet-ruimtelijke elementen van het luchthavenluchtverkeer, gericht op het begrenzen van de belasting die door dat verkeer wordt veroorzaakt. Die elementen – en de plaats van die elementen in het wetsvoorstel – komen in dit hoofdstuk aan de orde.

De huidige voorschriften voor het beheersen van het luchthavenluchtverkeer

Het beleid ten aanzien van de beheersing van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer wordt op dit moment met name geïmplementeerd door de aanwijzing van de minister van V en W van het luchtvaartterrein Schiphol. Deze aanwijzing reguleert het huidige vierbanenstelsel, maar ziet ook op het nieuwe vijfbanenstelsel. De aanwijzing heeft voor het vijfbanenstelsel nu geen praktische betekenis, die ontstaat immers pas als dat stelsel in gebruik wordt genomen. In dit hoofdstuk zal toegelicht worden hoe het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde luchthavenverkeerbesluit de functie van de aanwijzing overnemen. In samenhang daarmee wordt de aanwijzing ingetrokken (zie artikel VII). De hierna opgenomen beschrijving van de huidige situatie heeft betrekking op de aanwijzing zoals die *zou* gaan gelden als het vijfbanenstelsel in gebruik wordt genomen. Daarbij is verondersteld dat de elementen met betrekking tot externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging in de aanwijzing zijn opgenomen zoals die bij de tweede beslissing op bezwaar zijn ingevoegd.¹

¹ De aanwijzing van de minister van V en W is nog niet onherroepelijk. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 28 juli 1998 de eerste beslissing op bezwaar gedeeltelijk vernietigd. De Afdeling heeft op 8 augustus 2000 de tweede beslissing op bezwaar gedeeltelijk vernietigd. Kort gezegd geldt op dit moment de oorspronkelijke aanwijzing, behalve wat betreft de omvang van het luchthaventerrein (die is nu onherroepelijk bepaald overeenkomstig de tweede beslissing op bezwaar) en wat betreft de wijziging voor het vierbanenstelsel (de wijziging S4S2).

In de aanwijzing zijn geluidzones (overeenkomstig artikel 25a Luchtvaartwet) en externe-veiligheidszones vastgesteld. Daarnaast zijn bepalingen opgenomen gericht op het beperken van lokale luchtverontreiniging.

Om een grens te stellen aan de hinder ten gevolge van vliegtuiglawaai stelt de aanwijzing een geluidscontour vast, die overeenkomt met een zekere geluidbelasting op jaarbasis. De maat die voor de geluidbelasting gehanteerd wordt is de Kosten-eenheid (Ke). De geluidscontour is bepaald op 35 Ke. De contour omvat een zone: de geluidszone. Buiten de geluidszone mag de door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakte geluidbelasting niet groter zijn dan 35 Ke. Binnen deze zone mag de geluid-

belasting wel hoger zijn. Binnen de zone moeten ruimtelijke maatregelen en isolatiemaatregelen getroffen worden (zie hieromtrent hoofdstuk 2 van deze memorie).

Naast de Ke als geluidbelastingindicator kent artikel 25, vierde lid, van de Luchtvaartwet een maat voor nachtelijk vliegverkeer de L_{Aeq} . Ook deze maat stelt een zekere geluidbelasting op jaarbasis voor, maar nu bepaald voor de nachtelijke uren en in slaapvertrekken.¹ Het toegepaste systeem stemt overeen met het hierboven beschreven Ke-stelsel. Er wordt een contour vastgesteld, die is bepaald op 26 dB(A). Buiten deze door de contour omvatte nachtelijke geluidszone mag de geluidbelasting niet groter zijn dan L_{Aeq} 26 dB(A). Slaapvertrekken van bestaande woningen binnen deze zone worden geïsoleerd.

Het externe-veiligheidsrisico wordt ingeperkt door een in de aanwijzing opgenomen externe-veiligheidszone in engere en in ruime zin. De exploitant mag op het luchtvaartterrein slechts luchtverkeer toelaten, voor zover de risico's die dit met zich brengt op grond van het voor de PKB gehanteerde rekenmodel, leiden tot individueel-risico-contouren die passen binnen de vastgestelde veiligheidszones.

Voor de emissies van CO, NO_x, VOS, SO₂ en zwarte rook door luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming gezamenlijk zijn emissieplafonds in de aanwijzing opgenomen. Daarnaast kent de aanwijzing minimaal voor de luchtvaart beschikbare emissieruimtes.

Naast voorschriften ter voorkoming van overschrijding van grenswaarden kent de aanwijzing voorschriften ter beperking van hinder zoals voorschriften betrekking hebbende op het uitvoeren van circuitvluchten, het gebruik van de verschillende start- en landingsbanen en het uitvoeren van opgedragen standaard-instrument-vertrekprocedures.

De huidige wijze van handhaven

De Luchtvaartwet werkt slechts de handhaving van de geluidszones nader uit. Omtrent de handhaving van de voorschriften met betrekking tot de externe-veiligheidszones en de lokale luchtverontreiniging zijn alleen in de aanwijzing voor het vijfbanenstelsel enkele bepalingen opgenomen.

Als eerste wordt de handhaving van de geluidszones besproken. Artikel 30b van de Luchtvaartwet verplicht de exploitant om bij de minister van V en W een voorstel in te dienen voor het gebruik van het luchtvaartterrein gedurende een periode van 12 maanden. Dit gebruiksplan wordt vastgesteld door de minister van V en W, na overleg met de minister van VROM, indien is aangetoond dat het verwachte gebruik binnen de geluidszones blijft. Vervolgens wordt maandelijks bekeken hoe de feitelijke ontwikkeling van de geluidbelasting zich verhoudt tot de geluidbelasting die is toegestaan.

De wijze waarop het feitelijk gebruik van Schiphol wordt getoetst aan het geprognosticeerde gebruik is vastgelegd in het handhavingsvoorschrift, dat op basis van artikel 30a Luchtvaartwet door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM is vastgesteld.

Bij een dreigende zone-overschrijding moet de exploitant maatregelen nemen om een overschrijding van de zone te voorkomen. De exploitant zelf heeft slechts een beperkt aantal maatregelen tot zijn beschikking: tariefmaatregelen en maatregelen op het gebied van beschikbaarstelling van de luchthaven. De maatregelen worden aangegeven in het gewijzigde gebruiksplan, dat weer door de minister van V en W, na overleg met de minister van VROM, moet worden vastgesteld.

¹ De Luchtvaartwet schrijft voor: zeven aaneengesloten uren tussen 23:00 en 7:00 uur. De aanwijzing bepaalt dat het de uren van 23:00 tot 6:00 betreft.

Als de maatregelen van de exploitant niet het beoogde resultaat hebben, kan de minister van V en W op grond van artikel 35 van de Luchtvaartwet ingrijpen. Ook de minister is beperkt in de te treffen maatregelen. De minister is bevoegd (een deel van) de luchthaven tijdelijk te sluiten voor (een deel van) het vliegverkeer. Daarnaast kan de minister een last onder dwangsom opleggen aan de exploitant, indien deze onvoldoende maatregelen treft.¹ Die last kan evenwel slechts betrekking hebben op de maatregelen die de exploitant *kan treffen*.

De aanwijzing verplicht de exploitant om in het gebruiksplan aan te geven of het verwachte gebruik past binnen de externe-veiligheidszones. De exploitant moet rapporteren of overschrijding van de zones plaats heeft gevonden of dreigt plaats te vinden. In dat geval dient de exploitant de maatregelen te nemen die «in zijn vermogen liggen om in de toekomst een dergelijke overschrijding te voorkomen». De maatregelen die de exploitant zelf kan treffen beperken zich tot het verminderen van de beschikbaarheid van de luchthaven. De minister van V en W heeft vergelijkbare, uit artikel 35 van de Luchtvaartwet voortvloeiende, bevoegdheden als hiervoor omschreven bij het handhaven van de geluidszones, met de daaraan inherente beperkingen.

Omtrent de lokale luchtverontreiniging bepaalt de aanwijzing eveneens dat in het gebruiksplan aangegeven moet worden of het verwachte gebruik van de luchthaven past binnen de door de voorschriften gegeven ruimte. Indien de ruimte wordt overschreden dient de exploitant voorstellen ter beperking van de emissie aan de ministers van V en W en VROM ter goedkeuring voor te leggen. Ook in dit geval heeft de minister van V en W de uit artikel 35 van de Luchtvaartwet voortvloeiende bevoegdheden.

De nadelen en beperkingen van de huidige voorschriften en van de wijze van handhaven

In de afgelopen jaren hebben zich op Schiphol verscheidene malen – zij het lokaal en in omvang beperkt – overschrijdingen van de geluidszones voorgedaan. Het bleek niet eenvoudig voor de overheid passende maatregelen te treffen bij een dergelijke overschrijding. De minister van V en W heeft onderzoeken laten verrichten naar de mogelijkheden van verbetering van de huidige aanpak. Zonder uitputtend te zijn komt uit de verschillende onderzoeken het volgende beeld naar voren.

- De voorschriften ter beperking van de geluidbelasting zijn zo vorm gegeven dat zij «bescherming» bieden op punten waar niemand van de geluidbelasting hinder ondervindt.
- De voorschriften ter beperking van de totale geluidbelasting gebruiken de Ke-eenheid. Deze eenheid laat vliegtuiggeluid beneden 65 dB(A) buiten beschouwing. Dit geeft een vertekend beeld van de werkelijke belasting.
- De geluidbelasting wordt niet rechtstreeks gemeten, maar komt tot stand door de gemeten vliegtuigbewegingen als invoer te gebruiken voor een rekenmodel dat de geluidbelasting berekent. Hoewel in elk praktisch bruikbaar systeem de geluidbelasting altijd bepaald zal worden door een combinatie van meten en rekenen, is het wenselijk een systeem te ontwikkelen waarin meer elementen gemeten worden.
- De handhaving met behulp van het gebruiksplan brengt de minister van V en W en de minister van VROM in een situatie waarin de verdeling van verantwoordelijkheden onhelder is. Het gebruiksplan wordt immers vastgesteld door de minister van V en W, na overleg met de minister van VROM. Met deze vaststelling bepalen de ministers de (voor veiligheid en milieu relevante aspecten van de) exploitatie van de luchthaven. Dit brengt hen in een onduidelijke verhouding tot de

¹ Deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. De dwangsombevoegdheid van dat artikel vooronderstelt de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang. Een algemene bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is neergelegd in artikel 72 van de Luchtvaartwet. Artikel 35 van de Luchtvaartwet geeft hier een bijzondere uitwerking aan voor wat betreft het beperken van het gebruik van de luchthaven (het tijdelijk sluiten van de luchthaven).

exploitant als blijkt dat bijvoorbeeld toch de geluidszone wordt overschreden. Corrigerend optreden door de minister van V en W achteraf wordt bemoeilijkt door de betrokkenheid die de vaststelling van het gebruiksplan vooraf met zich brengt.

- Zowel de veiligheidsrisico's, de geluidbelasting als de emissie van stoffen worden veroorzaakt door het samengestelde gedrag van de verschillende betrokkenen: de (gezagvoerders van de) luchtvaartmaatschappijen, de luchtverkeersleiding en de exploitant van de luchthaven. Geen van de betrokkenen is zelfstandig in staat om te verzekeren dat de luchthaven optimaal wordt benut en het gebruik binnen de vastgestelde gebruiksruimte blijft. Toch spreekt de aanwijzing alleen de exploitant aan voor het treffen van de nodige maatregelen.
- Het instrumentarium dat de minister van V en W in handen heeft om een overschrijding van de vastgestelde gebruiksruimte aan te pakken is te beperkt. De minister kan (een deel van) de luchthaven tijdelijk sluiten, maar heeft verder – naast de last onder dwangsom – geen instrumenten. De last kan slechts betrekking hebben op maatregelen die de exploitant kan treffen.

Met het voorliggende wetsvoorstel wil het kabinet de grondslag bieden voor een wijze van beheersing van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer, waarin de bovengenoemde nadelen zijn weggenomen.

Een vergelijking in Europees verband

In onderstaande tabel is een vergelijking gemaakt met andere Europese landen, voor wat betreft maatregelen om de geluidbelasting op en rond luchthavens te beperken.

	B	DK	D	F	SU	G	IRL	I	L	NL	N	A	P	E	CH	UK	S
Bronmaatregelen	✓	✓	✓	✓						✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ruimtelijke planning	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zonering	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Belastingbeperking op basis van zonering										✓							
Isolatie		✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓		✓		✓	
Geluidsheffing	✓	✓	✓	✓				✓		✓	✓				✓	✓	✓
Monitoring	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓

Meer dan de helft van de landen treft maatregelen om de geluidsemisatie van de vliegtuigen te beperken, althans om toestellen met een te grote emissie te weren.

Alle landen kennen maatregelen in verband met de ruimtelijke planning rond luchthavens. Alle landen passen ook een zekere vorm van geluidszonering rond vliegvelden toe, met het oog op de ruimtelijke planning.

Het is buitengewoon lastig om de maatregelen van de verschillende landen met elkaar te vergelijken (zie ook hierna over het Europese harmonisatiebeleid). De landen meten verschillende grootheden (soms piekniveau's, soms gemiddelde waarden). De landen hanteren ook verschillende geluidbelastingindicatoren, die niet goed vergelijkbaar zijn met de Nederlandse indicator. De in Nederland gehanteerde indicator (Ke) wordt alleen hier toegepast. Enkele landen passen de nieuwe Europese geluidbelastingindicator L_{den} toe (Denemarken en Finland). De daarbij gebruikte waarden zijn echter aanbevelingen, met als uitzondering Denemarken voor Kopenhagen airport. Voor die luchthaven gelden wettelijk vastgelegde grenswaarden van 60, 70 en 75 L_{den} .

Waar de andere landen de geluidszonering gebruiken voor ruimtelijke planning, past Nederland als enige land de zonering ook toe om het volume van het vliegverkeer te begrenzen door een bovengrens te stellen aan de geluidbelasting.

De meeste landen passen verder maatregelen toe als isolatie van woningen, het instellen van een geluidsheffing en het registreren van de geluidbelasting (monitoring). Nederland past al deze maatregelen toe.

Europese ontwikkelingen in verband met het bepalen van de geluidbelasting

Met betrekking tot de geluidsemisatie van het luchtverkeer heeft de Europese Raad sinds 1979 een aantal richtlijnen vastgesteld.¹ Deze richtlijnen zijn voornamelijk gericht op beperking van de geluidsemisatie van de luchtvaartuigen zelf, daarbij rekening houdend met milieufactoren, technische uitvoerbaarheid en economische weerslag.

Binnen de Europese Unie kan geconstateerd worden dat de verschillende lidstaten voor luchtvaartlawaai verschillende eenheden gebruiken om de geluidbelasting rond luchthavens te meten respectievelijk te berekenen.² Hierdoor is het beleid van de verschillende lidstaten moeilijk vergelijkbaar. De Europese Commissie wil als eerste stap de ontwikkeling van een uniforme geluidbelastingindicator ter hand nemen om verbetering te brengen in de uitwisseling van gegevens. In dat verband heeft de commissie een voorstel voor een richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai ingediend.³ De ontwerp-richtlijn bevat bepalingen betreffende de harmonisatie van geluidbelastingindicatoren. Daarbij worden de L_{den} en de L_{night} als Europese indicatoren voor omgevingslawaai voorgesteld. In de richtlijn zal ook de uniforme berekeningswijze voor deze dosismaten worden geformuleerd. De in de ontwerp-richtlijn opgenomen implementatiedatum is 30 juni 2003. Deze ontwikkelingen brengen het kabinet er toe om het nieuwe stelsel van grenswaarden voor geluidbelasting te baseren op de nieuwe Europese dosismaten.

§ 3.2. Het luchthavenverkeerbesluit

Met het voorliggende wetsvoorstel wil het kabinet de veiligheids- en milieubelasting door het luchthavenluchtverkeer zodanig beheersen dat de in de vorige paragraaf geschetste problemen worden vermeden en recht wordt gedaan aan de eerder geschetste uitgangspunten, die als volgt kort samengevat kunnen worden:

- de luchtvaartsector wordt ruimte geboden voor een beheerste groei van het luchthavenluchtverkeer;
- er wordt slechts ruimte geboden voor zover de sector in staat is de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer binnen het vast te stellen beschermingsniveau te houden;
- het vast te stellen beschermingsniveau is gelijkwaardig aan het eerder voor het vijfbanenstelsel vastgestelde beschermingsniveau.⁴

Het luchthavenindelingbesluit, het luchthavenverkeerbesluit en het nieuwe handavingsregime beogen in hun onderlinge samenhang deze bescherming te bieden. Het luchthavenindelingbesluit is er op gericht om – uitgaande van een bepaalde omvang en verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer – de op de grond ervaren belasting te beperken (bijvoorbeeld: geen woningbouw in verband met het veiligheidsrisico of de geluidbelasting). Het luchthavenverkeerbesluit is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het

¹ Richtlijn van de Raad van 20 december 1979 (80/51/EEG, Pb EG 1980, nr. L 18) inzake de beperking van geluidshinder door subsonische luchtvaartuigen en de Richtlijn van de Raad van 2 maart 1992 (92/14) betreffende de beperking van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 2, tweede uitgave (1988).

² Groenboek van de Europese Commissie («Een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidhinder»), Brussel 4 november 1996 (COM96/540, p. 1b & 15).

³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai van 26 juli 2000 (2000/0194 COD).

⁴ Voor een beschrijving van de gelijkwaardige overgang en de nuanceringen daarop zie het vervolg van deze paragraaf en paragraaf 3.3 van deze memorie.

luchthavenluchtverkeer zelf (bijvoorbeeld: beperking van het luchtverkeer door te begrenzen hoeveel geluid in bepaalde punten neer mag slaan).

De vaststelling van het luchthavenverkeerbesluit is in de handen van de meest betrokken ministers gelegd; de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM. Om te verzekeren dat bij de bepaling van de ligging en het gebruik van de luchtverkeerswegen en van het gebruik van het overige luchtruim de militaire luchtvaart niet wordt belemmerd, is overleg met de minister van Defensie voorgeschreven (artikel 8.13).

De artikelen 8.14 en 8.15 bepalen de inhoud van het besluit. De rechtsgevolgen van het besluit zijn neergelegd in de artikelen 8.16 tot en met 8.21. Paragraaf 8.3.2 bevat procedurele bepalingen. Het navolgende onderdeel schetst als inleiding in meer algemene zin het karakter van het luchthavenverkeerbesluit

Het bijzondere karakter van het luchthavenverkeerbesluit

Een belangrijk deel van het luchthavenluchtverkeer zal geleid worden langs luchtverkeerswegen. Het luchthavenverkeerbesluit zal een beschrijving bevatten van de luchtverkeerswegen.

Het luchthavenverkeerbesluit bevat verder regels omtrent het luchthavenluchtverkeer en grenswaarden voor de belasting door het luchthavenluchtverkeer.

De verschillende onderdelen waar die grenswaarden betrekking op hebben komen later in deze paragraaf aan de orde. Het is zinvol om hier stil te staan bij het karakter van die grenswaarden. Zij bestaan uit het formuleren van een maximum voor de samentelling over een jaar van de gevolgen (op een of meer punten) van de individuele vliegtuigbewegingen.¹ De bijdrage van één vliegtuigbeweging in die samentelling is afhankelijk van het gedrag van de verschillende betrokkenen: wat voor een type vliegtuig wordt gebruikt, waar en hoe wordt door de gezagvoerder gevlogen, welke aanwijzingen verstrekt de luchtverkeersleiding en welke banen stelt de exploitant van de luchthaven beschikbaar.

De grenswaarden zijn dus maximale waarden voor de samengetelde gevolgen van vliegtuigbewegingen, waarbij de hoogte van de samentelling afhankelijk is van het gedrag (over een jaar) van verschillende betrokkenen (luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding, exploitant van de luchthaven) die slechts een beperkte macht over elkaar hebben.

Gelet op deze bijzondere eigenschap zijn de grenswaarden niet geformuleerd als een rechtstreekse norm. Geen van de afzonderlijke betrokkenen is zelf bij machte om te verzekeren dat een grenswaarde niet wordt overschreden.² De grenswaarde kan daarom niet als norm aan één van hen worden opgelegd.³ De grenswaarde als norm opleggen aan de verzamelde betrokkenen is evenmin goed mogelijk; ieder van de betrokkenen zou zich kunnen disculperen onder verwijzing naar de ander. Het wetsvoorstel kent een ander systeem om de bescherming te verzekeren, zoals hierna zal blijken.

Het is voor een goede bescherming noodzakelijk dat de betrokkenen binnen de kring van activiteiten waar zij wél verantwoordelijkheid voor kunnen dragen, hun activiteiten op een wijze inrichten die bijdraagt aan die bescherming. Zo is het bijvoorbeeld voor het beperken van de geluidbelasting wenselijk dat de gezagvoerder niet boven bepaalde gebieden vliegt, de luchtverkeersleiding de gezagvoerder niet naar die gebieden leidt en de exploitant start- of landingsbanen zodanig aanbiedt dat de gezagvoerder die gebieden kan vermijden. Het luchthavenverkeerbesluit

¹ Deze samentelling is niet een simpel optellen, maar een meer of minder ingewikkeld algoritme dat aansluit op de aard van het desbetreffende onderdeel.

² Deze conclusie is strikt genomen niet geheel juist. De exploitant van de luchthaven zou de beschikbaarheid van de luchthaven zodanig kunnen beperken dat – hoe er ook gevlogen wordt, en welke aanwijzingen de luchtverkeersleiding ook geeft – de grenswaarden niet worden overschreden. Dit zou echter leiden tot een ook voor de overheid onwenselijke situatie. Als door een slechte samenwerking van de betrokkenen de capaciteit van de nationale luchthaven niet op een redelijke wijze wordt benut, komen de uit het verdrag van Chicago en diverse bilaterale verdragen voortvloeiende zorg voor het aanbieden van een nationale luchthaven en het mainport-beleid in het gedrang.

³ In dit verband past een vergelijking met de «stolpvergunning» op grond van de Wet milieubeheer. Dat is één vergunning voor meerdere bedrijven gezamenlijk. Een dergelijke constructie wordt kort gezegd slechts mogelijk geacht als de verzameling van bedrijven als één inrichting kan worden aangemerkt en de drijver(s) van de inrichting zeggenschap heeft (hebben) over het geheel van activiteiten. Bij de luchthaven is dit nu juist niet het geval.

zal regels bevatten die dergelijk gedrag verplicht stellen. In die regels wordt dus bijvoorbeeld de gezagvoerder verplicht om – in de daarbij bepaalde gevallen – binnen de luchtverkeerswegen te vliegen. Deze regels kunnen wel als norm worden opgelegd, zij bevatten welomschreven gedragsregels die gericht zijn op de in de regel genoemde geadresseerde(n). De artikelen 8.17, 8.18 en 8.19 verplichten tot naleven van de regel, behalve als het in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is om van de regel af te wijken. Overtreding van deze artikelen (en dus van een regel) kan bestraft worden met een bestuurlijke boete (artikel 11.16).

Op zich is het mogelijk om in het luchthavenverkeerbesluit een zodanige verzameling regels vast te stellen dat daarmee zeker is gesteld dat de grenswaarden niet worden overschreden. Dat is evenwel niet de bedoeling van het wetsvoorstel. De in het besluit op te nemen regels zijn noodzakelijk met het oog op de veiligheid en het milieu, maar moeten anderzijds voldoende ruimte bieden aan de betrokkenen zelf om tot optimalisering van het luchthavenluchtverkeer te komen. Zij zijn bij uitstek degenen die, gelet op hun kennis van zaken en hun door economische prikkels gestuurde gerichtheid, de luchthaven tot bloei kunnen brengen. Het samenstel van regels zal zodanig moeten zijn dat een basisniveau van samenwerking tussen de betrokkenen wordt verzekerd, maar ruimte wordt opengelaten voor verdere afstemming en optimalisatie door de betrokkenen. De regels moeten er anders gezegd niet aan in de weg staan dat de sector de bedrijfsvoering aanpast en optimaliseert binnen de vastgestelde grenswaarden.

Het wetsvoorstel brengt de vereiste (verdere) samenwerking van de betrokkenen tot uitdrukking in artikel 8.16. Dat artikel schept een zorgplicht voor de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen gericht op het bevorderen van het goede verloop van het luchthavenluchtverkeer overeenkomstig het luchthavenverkeerbesluit. Het artikel benadrukt dat die zorgplicht (ook) inhoudt dat zij zelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen moeten treffen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd om te bewerkstelligen dat de in het luchthavenverkeerbesluit neergelegde grenswaarden niet worden overschreden. De betrokkenen kunnen elkaar aan deze zorgplicht houden. De zorgplicht is niet bedoeld als instrument voor de overheid om af te dwingen dat de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer binnen de vastgestelde grenzen blijven. De handhaving zal geschieden met behulp van de hierna te bespreken maatregelen van de inspecteur-generaal.

Als het luchthavenverkeerbesluit van kracht is zijn er in beginsel twee mogelijkheden: de betrokkenen blijken in staat om in onderlinge samenwerking op basis van de regels het luchthavenluchtverkeer zodanig te beheersen dat gevolgen blijven binnen de vastgestelde grenzen, of zij blijken hiertoe niet in staat.

Aan de eerste mogelijkheid hoeft in het kader van de handhaving weinig aandacht besteed te worden. Het is toch goed om er op te wijzen dat de betrokkenen zich de afgelopen jaren extra hebben ingezet om met name de geluidbelasting beter in de hand te houden. De over deze jaren verzamelde gegevens laten zien dat die inzet resultaten heeft afgeworpen, ondanks de opgetreden groei van het luchthavenluchtverkeer.

In het tweede geval is het de betrokkenen kennelijk niet gelukt om zelf of in onderling verband de nodige voorzieningen te treffen. In dat geval zal de inspecteur-generaal de aan de betrokkenen gelaten vrijheid inperken en de maatregelen voorschrijven die nodig zijn om wel binnen de gestelde grenswaarden te blijven. Deze ingreep staat los van de vragen of er iemand blaam treft en wie er blaam treft; de ingreep is gericht op het effectief voorkomen van verdere overschrijding in de toekomst. In het algemeen zullen deze maatregelen zo worden ingericht dat zij kunnen

worden ingepast in de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector, die een halfjaarlijkse cyclus kent.

De maatregelen van de inspecteur-generaal bevatten evenals de hiervoor beschreven regels, welomschreven gedragsregels die gericht zijn op de in de maatregel genoemde geadresseerde(n). Artikel 8.20, vijfde lid, verplicht tot naleven van de maatregel, behalve als het in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is om van de maatregel af te wijken. Ook het overtreden van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete (artikel 11.16).

Een maatregel kan ingetrokken of gematigd worden als blijkt dat de betrokkenen door nadere voorzieningen te treffen zelf in staat zijn om orde op zaken te stellen (artikel 8.20, derde lid).

De maatregelen van de inspecteur-generaal hebben betrekking op de onderwerpen waaromtrent in het luchthavenverkeerbesluit regels kunnen worden (maar niet hoeven te zijn) gesteld. De inspecteur-generaal krijgt van het wetsvoorstel een ruim geformuleerde plicht en bevoegdheid om maatregelen te treffen. Het wetsvoorstel zelf bindt het doel en de onderwerpen van de maatregelen. Indien het wenselijk is om de voorspelbaarheid van het optreden van de inspecteur-generaal verder te vergroten kunnen in het luchthavenverkeerbesluit ten aanzien van de te treffen maatregelen (nadere) grenzen worden gesteld.

Het luchthavenverkeerbesluit kan, als daar aanleiding voor is, worden gewijzigd. Er zijn echter ook omstandigheden denkbaar waarin er niet zozeer de behoefte is om het besluit te wijzigen, maar waarin een tijdelijke reactie nodig is en die reactie niet binnen het besluit kan worden opgevangen. Dit zal zich voor kunnen doen bij groot onderhoud aan het banenstelsel of bij een bijzonder voorval. Als in zo'n geval het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd, kan de inspecteur-generaal tijdelijk een voorziening bieden. Hij kan vrijstelling verlenen van een regel in het besluit, of een grenswaarde voor de geluidbelasting in een bepaald punt vervangen door een andere grenswaarde. Aan de vrijstelling kunnen de nodige beperkingen en voorschriften worden verbonden. In de artikelgewijze toelichting bij artikel 8.21 wordt deze bevoegdheid nader toegelicht.

De inhoud van het luchthavenverkeerbesluit

Een belangrijk deel van het luchthavenluchtverkeer, met name voor zover het vertrekkende straalvliegtuigen betreft, zal geleid worden langs luchtverkeerswegen. Het luchthavenverkeerbesluit bevat een beschrijving van de luchtverkeerswegen. Zo nodig wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen dag en nacht.

Het luchthavenverkeerbesluit bevat regels omtrent het luchthavenluchtverkeer met het oog op de veiligheid en het milieu.

Het begrip veiligheid betreft met name de externe veiligheid.

Het wetsvoorstel omschrijft welke milieuaspecten in het kader van het luchthavenverkeerbesluit aan de orde zijn: geluidbelasting, lokale luchtverontreiniging en geurbelasting. Dit zijn ook de milieuaspecten die zijn opgenomen in de PKB Schiphol en Omgeving en in de aanwijzing van de minister van V en W. In deze memorie wordt kortheidshalve vaak gesproken over «veiligheid en milieu». Voor wat betreft het milieu wordt dan bedoeld op de hier gespecificeerde aspecten.

Onder lokale luchtverontreiniging wordt verstaan de emissies van stoffen die de lokale luchtkwaliteit beïnvloeden.

Het beleid ten aanzien van de emissie van CO₂ wordt niet geëffectueerd door middel van het luchthavenverkeerbesluit. Om die reden wordt gesproken over *lokale* luchtverontreiniging. CO₂ wordt niet in beschouwing genomen als element van de (lokale) luchtkwaliteit omdat deze stof

op zichzelf voor gezondheid of hinder niet relevant is. De emissie van CO₂ in het gebied rond Schiphol als gevolg van het vliegverkeer zal naar verwachting minder dan evenredig met het aantal vliegtuigbewegingen toenemen. Dit is toe te schrijven aan het gebruik van nieuwere, schonere vliegtuigen. Van de totale wereldwijde emissie van CO₂ komt slechts een gering deel (2 tot 3%) op het conto van de burgerluchtvaart. In het Kyoto Protocol is over de aanpak van het versterkte broeikaseffect als gevolg van CO₂-emissie door de internationale luchtvaart afgesproken dat de industrielanden binnen de International Civil Aviation Organisation (ICAO) zullen streven naar de beperking of reductie van de CO₂-emissie door de internationale luchtvaart. Er wordt naar gestreefd in 2001 overeenstemming te bereiken over welke acties moeten worden ondernomen.

De regels in het luchthavenverkeerbesluit zullen gericht zijn tot de verschillende betrokkenen. Zo zullen regels gesteld worden over de gevallen waarin van een luchtverkeerweg gebruik gemaakt moet worden en over de beschikbaarheid van de banen. Deze regels zullen voor een deel gericht zijn tot de exploitant van de luchthaven, voor een deel tot de luchtverkeersleiding en voor een deel tot de gezagvoerders. Het in strijd met het luchthavenverkeerbesluit vliegen buiten de luchtverkeerswegen wordt bedreigd met een bestuurlijke boete.

Paragraaf 3.3 van deze memorie gaat verder in op de regels die in het luchthavenverkeerbesluit zullen worden opgenomen.

Het luchthavenverkeerbesluit bevat de grenswaarden ten aanzien van veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging.

Voor wat betreft de veiligheid wordt een grenswaarde vastgesteld voor het totale risicogewicht.

Ter bescherming tegen geluidbelasting zal het luchthavenverkeerbesluit grenswaarden kennen voor het totaal volume van de geluidsimmissie en grenswaarden voor de geluidsimmissie in bepaalde handhavingspunten. Deze handhavingspunten, in de nabijheid van de luchthaven, zullen uitsluitend in of aan de rand van woongebieden liggen.

Voor de stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken zullen – althans voor zover het luchthavenluchtverkeer bijdraagt aan de uitstoot van die stoffen – emissieplafonds vastgesteld worden die zijn gericht op een beperking van de uitstoot van vliegtuigen.

Het landelijk beleid voor geurhinder kent geen kwantitatieve geurnorm.

Overeenkomstig dit beleid zal ook voor Schiphol geen grenswaarde voor geurbelasting worden vastgelegd. De in de PKB verwoorde stand-still ten aanzien van geur moet worden losgelaten, althans als daarbij wordt uitgegaan van de berekeningen en metingen die in het kader van het EMSO-programma¹ zijn uitgevoerd. De bij die berekeningen en metingen gebruikte methoden nopen overigens tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies omtrent de ondervonden hinder. Zie omtrent het tegengaan van de geurbelasting verder paragraaf 3.3. Wel zullen de grenswaarden ten aanzien van de luchtverontreiniging ook betekenis hebben voor de geurbelasting. Bovendien kunnen in het luchthavenverkeerbesluit regels worden opgenomen om de geurbelasting te beheersen.

Paragraaf 3.3 gaat nader in op de vast te stellen grenswaarden.

Tot slot kan het luchthavenverkeerbesluit grenzen bevatten ten aanzien van de maatregelen van de inspecteur-generaal. De – zo nodig – te stellen grenzen zullen een technisch karakter hebben. De grenzen hangen in uitvoeringstechnische zin nauw samen met de grenswaarden en met de te stellen regels. Vanwege die samenhang zijn de verschillende elementen in één besluit samengebracht. In paragraaf 3.3 wordt ook dit element nader uitgewerkt.

Hierboven is een overzicht gegeven van de verschillende onderdelen van het luchthavenverkeerbesluit (luchtverkeerswegen, regels, grenswaarden

¹ EMSO staat voor het Evaluatie en Monitoringsprogramma Schiphol en Omgeving.

en grenzen aan de maatregelen van de inspecteur-generaal). Het beschermingsniveau dat door het luchthavenverkeerbesluit wordt geboden wordt op de eerste plaats bepaald door de in het besluit vastgelegde grenswaarden. Met name ten aanzien van de geluidbelasting zijn die grenswaarden gekoppeld aan (punten in) een bepaald gebied rond de luchthaven. De regels in het besluit bevorderen het realiseren van de grenswaarden. De combinatie van regels en grenswaarden biedt een bescherming die verder reikt dan dit gebied. De grenswaarden hebben een «schaduweffect» dat de geluidbelasting in verder gelegen gebieden beperkt. De ligging van de luchtwegen en de regels voor het gebruik van de luchtwegen zullen eveneens hun effect hebben in (nog) verder gelegen gebieden. Het door het luchthavenverkeerbesluit geboden beschermingsniveau heeft dus enerzijds het «harde» karakter van de grenswaarden (waarbij precies bepaald is wat waar het maximum van de belasting is) en anderzijds het hiervoor geschetste verdergaande karakter.

Het eerste luchthavenverkeerbesluit zal gericht zijn op gelijkwaardigheid met het beschermingsniveau van de PKB Schiphol en Omgeving. De overgangsbepalingen X tot en met XII bevatten de randvoorwaarden voor die gelijkwaardige overgang. Op deze wijze biedt het eerste luchthavenverkeerbesluit enerzijds een gelijkwaardige bescherming en krijgt anderzijds de luchtvaartsector de ruimte om binnen de gestelde grenzen het groeipotentieel van de luchthaven te ontwikkelen.

Ook bij latere vernieuwing of wijziging van het luchthavenverkeerbesluit zal de goede balans gevonden moeten worden. Bij vernieuwing of wijziging zal de luchtvaartsector in beginsel de genoemde ruimte geboden worden, maar het kan ook nodig blijken het beschermingsniveau te verhogen, met name in het geval dat aanscherping noodzakelijk is op grond van nieuwe inzichten omtrent gezondheid of veiligheid. Bij een vernieuwing of wijziging zal het wettelijk minimum beschermingsniveau in acht moeten worden genomen zoals dat is verwoord in het zevende lid van artikel 8.15. In die bepaling is in algemene zin uitgedrukt dat latere besluiten gericht moeten zijn op een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat gemiddeld per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. Daarbij is tot uitdrukking gebracht dat het beschermingsniveau per saldo *gelijkwaardig* moet zijn en dus niet gelijk hoeft te zijn aan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Het minimum beschermingsniveau moet bezien worden als *gemiddeld* niveau op jaarbasis en het niveau moet *per saldo* gelijkwaardig of beter zijn. Daarmee is gezegd dat het beschermingsniveau niet op ieder moment van de dag beter moet zijn, noch dat voor ieder punt het beschermingsniveau beter moet zijn dan de door het eerste besluit geboden bescherming.

In de huidige situatie doet de PKB Schiphol en Omgeving kaderstellende beleidsuitspraken (onder meer) gericht op het begrenzen van de belasting die door het luchthavenluchtverkeer wordt veroorzaakt. Hiervoor bleek al dat het nu voorgestelde wettelijk stelsel niet alle op die begrenzing gerichte elementen overneemt. De reductie van CO₂ emissies komt niet in dit kader, maar komt (voor de luchtvaart) in ICAO-verband aan de orde. De in de PKB verwoorde stand-still ten aanzien van geur moet worden losgelaten.

Het voorgestelde wettelijke regime is overigens op onderdelen ook strenger dan de PKB. Zo staat bijvoorbeeld de PKB – in bijzondere gevallen – saldering toe tussen verschillende aspecten (een verbetering wat betreft veiligheid kan grond bieden voor een verslechtering wat betreft geluidbelasting). Het wettelijk systeem staat dit niet toe.¹

¹ Zoals hiervoor al bleek staat het wettelijk systeem wel toe dat bij een vernieuwing of een wijziging van het luchthavenverkeerbesluit binnen de verschillende aspecten saldering wordt toegepast: een lokale grotere geluidbelasting kan gecompenseerd worden door een kleinere geluidbelasting elders.

De in de PKB Schiphol en Omgeving opgenomen beleidsuitspraken over de milieubelasting bevatten een gedetailleerde technische beschrijving van de te stellen grenzen. De detaillering is gesteld in normen die voor een deel aan vervanging toe zijn (bijvoorbeeld Ke en L_{Aeq}), uitgaande van berekeningsmethoden die deels verouderd zijn (bijvoorbeeld de berekening van het individueel risico) en uitgedrukt in aantallen die soms geen reële betekenis meer hebben (bijvoorbeeld woningaantallen, geteld vanuit een in de tijd gefixeerd bestand). Anders gezegd, de gedetailleerde normering voor het vijfbanenstelsel in de PKB blijkt lang vóórdat zij tot toepassing kan komen al niet meer bruikbaar te zijn. Later in deze paragraaf (zie het onderdeel overwogen alternatieven) zal in dit verband de conclusie getrokken worden dat het (vooralsnog) niet zinvol mogelijk is een gedetailleerde technische beschrijving van de te stellen normen in de wet zelf op te nemen. Deze technische detaillering wordt vastgelegd in het luchthavenverkeerbesluit.

Dat neemt niet weg dat voor het eerste luchthavenverkeerbesluit – dat binnen een voorzienbaar tijdsbestek genomen moet worden – wel wettelijke randvoorwaarden kunnen worden gesteld die bij een gelijkwaardige overgang in acht moeten worden genomen (zie de artikelen X tot en met XII). Deze randvoorwaarden verzekeren (onder meer) dat het eerste besluit voldoet aan de in de PKB opgenomen maxima van 10 000 woningen binnen de 35 Ke-contour en 10 100 woningen binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat het nu voorgestelde wettelijke systeem de kaderstellende rol van de PKB overneemt in de volgende stappen:

- een met de PKB gelijkwaardige overgang (met inachtneming van de hiervoor genoemde nuanceringen) naar het eerste luchthavenverkeerbesluit in overeenstemming met de overgangsbepalingen X tot en met XII;
- het wettelijk minimum beschermingsniveau dat vereist dat latere besluiten gericht zijn op een beschermingsniveau dat gemiddeld per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

De rechtsgevolgen van het luchthavenverkeerbesluit

In het begin van deze paragraaf is een beschouwing gehouden over het bijzondere karakter van het luchthavenverkeerbesluit. De rechtsgevolgen van het besluit zijn daar toegelicht in hun verband met de verschillende elementen van het besluit (met name de regels en de grenswaarden) en in verband met de maatregelen van de inspecteur-generaal.

Op deze plaats volstaat het de rechtsgevolgen kort op een rij te zetten.

- De exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen hebben een gedeelde zorgplicht om het goede verloop van het luchthavenluchtverkeer overeenkomstig het luchthavenverkeerbesluit te bevorderen. Daartoe treffen zij zelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen die redelijkerwijs van hen gevergd kunnen worden om te bewerkstelligen dat de in het luchthavenverkeerbesluit neergelegde grenswaarden niet worden overschreden (artikel 8.16).
- De exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de gezagvoerders zijn verplicht de regels van het luchthavenverkeerbesluit op te volgen, op straffe van een bestuurlijke boete (artikelen 8.17 tot en met 8.19 en artikel 11.16).
- De inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is bevoegd en verplicht om maatregelen te nemen als de in het luchthavenverkeerbesluit neergelegde grenswaarden zijn overschreden. De inspecteur-generaal trekt de maatregelen ook weer in of matigt deze als zij niet langer nodig zijn (artikel 8.20).
- De exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de gezag-

voerders zijn verplicht de maatregelen op te volgen, op straffe van een bestuurlijke boete (artikelen 8.20 en 11.16).

- Indien ten gevolge van groot onderhoud of door een bijzonder voorval het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd, kan de inspecteur-generaal een tijdelijke voorziening bieden die afwijkt van bepaalde onderdelen van het luchthavenindelingbesluit (artikel 8.21).

De handhaving van het luchthavenverkeerbesluit

De bevoegdheden met betrekking tot de handhaving worden opgedragen aan het hoofd van de in te stellen Inspectie Verkeer en Waterstaat: de inspecteur-generaal. Hoofdstuk 5 van deze memorie gaat verder in op de reorganisatie van de Rijksluchtvaartdienst.

De eerste stap die voor de handhaving gezet moet worden is het toezien op de naleving van het besluit. De nodige informatie hiervoor wordt door de exploitant van de luchthaven verzameld en verstrekt aan de inspecteur-generaal. Deze informatie wordt ook openbaar gemaakt door de inspecteur-generaal. Titel 8.5 van het wetsvoorstel handelt over de informatievoorziening. Paragraaf 3.4 van deze memorie geeft een nadere toelichting.

Normconform gedrag wordt in het algemeen het best bereikt met een systeem waarbij dat gedrag voordelen biedt boven afwijkend gedrag. Het wetsvoorstel geeft de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen de gelegenheid om zodanige voorzieningen te treffen dat binnen de grenzen van het luchthavenverkeerbesluit een optimaal vliegvolume kan worden bereikt. Er zijn vele arrangementen tussen de betrokkenen denkbaar. Een voorbeeld kan dit illustreren. De geluidbelasting wordt voor een deel verzwaard door vliegtuigbewegingen buiten het daarvoor opgestelde tijdschema. Partijen zouden bijvoorbeeld stipt vliegen kunnen bevorderen door een bonus-malus-systeem op te zetten dat is verbonden aan de juiste aankomst- of vertrektijd.

Zoals eerder is uiteengezet grijpt de inspecteur-generaal op twee manieren in.

Het overtreden van een regel uit het luchthavenverkeerbesluit of een maatregel van de inspecteur-generaal kan bestraft worden met een bestuurlijke boete. Zo zal bijvoorbeeld een «lik-op-stuk-beleid» gevoerd worden in gevallen waarin een vliegtuig in strijd met het luchthavenverkeerbesluit buiten de luchtverkeerwegen vliegt. In een dergelijk geval zal de boete in beginsel opgelegd worden aan de luchtvaartmaatschappij (artikel 11.17). Dit zal naar verwachting doeltreffender blijken dan de huidige aanpak. Nu is vliegen buiten de route strafbaar gesteld. De gezagvoerder van het vliegtuig is de pleger van de overtreding. In de praktijk blijkt het echter buitengewoon lastig om tot een veroordeling te komen en de straf te executeren.

De inspecteur-generaal zal maatregelen treffen in het geval de betrokkenen er kennelijk niet in slagen een overschrijding van de vastgestelde grenswaarden te voorkomen.

Deze maatregelen hebben een veel groter bereik dan de bevoegdheden op grond van de huidige Luchtvaartwet. De maatregelen kunnen alle onderwerpen betreffen waarover in dat besluit regels gesteld kunnen worden. Een maatregel kan gericht zijn tot de exploitant, tot de luchtverkeersleiding of tot de gezagvoerders. Met de maatregelen kan maatwerk geleverd worden op een wijze die op grond van de Luchtvaartwet niet mogelijk was.

De procedure van het luchthavenverkeerbesluit

Het luchthavenverkeerbesluit wordt evenals het luchthavenindelingbesluit voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. De beschouwing in paragraaf 2.2 van deze memorie over de procedure van het luchthavenindelingbesluit is ook van toepassing op de voorbereiding van het luchthavenverkeerbesluit.

Rechtsbescherming

Tegen een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van het luchthavenverkeerbesluit staat rechtstreeks beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 8.34). De relatie met het luchthavenindelingbesluit is een belangrijke reden om de rechtsbescherming bij beide besluiten op dezelfde leest te schoeien. Daarnaast is bepalend geweest dat het luchthavenverkeerbesluit grote overeenkomsten vertoont met een milieuvergunning zowel wat betreft de inhoudelijke normstelling als wat betreft de aard van de betrokken belangen. Ook tegen een besluit omtrent een milieuvergunning staat rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak open.

De afhandelingstermijn is in dit geval – anders dan bij het luchthavenindelingbesluit – vastgesteld op zes maanden. Deze termijn komt overeen met de afhandelingstermijn zoals die in artikel 25b van de Tracéwet is opgenomen ten aanzien van de in artikel 20, tweede lid, van die wet bedoelde (uitvoerings)besluiten.

De maatregelen die de inspecteur-generaal voorschrijft indien de grenswaarden uit het luchthavenverkeerbesluit worden overtreden hebben een directe samenhang met dat besluit. Het ligt daarom voor de hand om ten aanzien van deze maatregelen voor dezelfde wijze van rechtsbescherming te kiezen als bij het luchthavenverkeerbesluit. In navolging van het advies van de Raad van State is hierin nu voorzien in artikel 8.34, eerste lid. Omdat deze gedachtegang evenzeer van toepassing is op een besluit als bedoeld in artikel 8.21 (vrijstelling van het luchthavenverkeerbesluit) is het instellen van beroep tegen dit besluit ook op dezelfde manier geregeld.

Schadevergoeding

De door het luchthavenverkeerbesluit veroorzaakte schade komt, onder dezelfde omstandigheden als in paragraaf 2.2 van deze memorie beschreven ten aanzien van het luchthavenindelingbesluit, voor rekening van het Rijk. Aanspraken zullen worden afgehandeld met toepassing van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (Stcrt. 172).

Ter bestrijding van (onder meer) deze kosten wordt op grond van artikel 77 van de Luchtvaartwet een heffing geheven: de geluidsheffing burgerluchtvaart. Zie voor de in dit verband noodzakelijke aanpassing van artikel 77 van de Luchtvaartwet (de toelichting bij) artikel II, onderdeel A.

Overwogen alternatieven

Bij het vormgeven van het wetsvoorstel zijn verschillende alternatieven aan de orde geweest. Deze alternatieven hadden betrekking op de beheersing van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer voor wat betreft de veiligheids- en milieuaspecten. Zonder alle overwegingen te bespreken kan kort geschetst worden welke mogelijkheden zijn afgevallen en wat daarvoor (onder meer) redenen zijn geweest.

Overwogen is om de luchthaven, inclusief alle luchthavenluchtverkeer, te beschouwen als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. De drijver van de inrichting heeft een milieuvergunning nodig en in die vergunning worden de milieunormen vastgelegd.

Het gebruikelijke regime van de Wet milieubeheer zou daartoe moeten worden aangepast, om het begrip inrichting de nodige «rek» te geven, om de bevoegdheid tot vergunningverlening op het niveau van de centrale overheid te brengen en om de veiligheidsaspecten mee te kunnen nemen. Wat er zij van de wenselijkheid van deze aanpassingen, de op die manier geconstrueerde milieuvergunning zou middels haar voorschriften slechts de vergunninghouder aan kunnen spreken. De vergunning geldt voor degene die de inrichting drijft. Voor zover dat de exploitant van de luchthaven is, legt de vergunning alleen hem verplichtingen op. Al eerder is betoogd dat alleen goede resultaten zijn te verwachten als alle betrokkenen (de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de gezagvoerders) aangesproken kunnen worden. De vergunning zou dus te weinig bieden. Een gedeeld drijverschap waarin alle betrokkenen als drijver aangemerkt worden is hier niet goed voorstelbaar. Die benadering zou leiden tot een bepaald onwenselijke onduidelijkheid omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling over de betrokkenen.

Ook is overwogen om – op basis van de constatering dat géén van de betrokkenen zelf kan verzekeren dat de veiligheids- en milieugrenzen worden gerespecteerd – één van hen zeggenschap te geven over de anderen. In die gedachtegang zou het gedrag van de exploitant van de luchthaven beheerst worden door een (soort) milieuvergunning, en de exploitant zou op zijn beurt de andere betrokkenen kunnen beheersen op basis van hem daartoe wettelijk verleende bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn in dat geval van publiekrechtelijke aard, wat de exploitant tot zelfstandig bestuursorgaan zou maken. Een dergelijke positie komt in strijd met het beleid van het kabinet om te komen tot verhoudingen zoals die gebruikelijk zijn tussen overheid en bedrijfsleven («Schiphol als bedrijf»). Ook uit meer economisch getinte overwegingen is een dergelijke machtspositie van de exploitant onwenselijk.

In voorliggende opzet van het wetsvoorstel regelt het luchthavenverkeerbesluit de beschreven aspecten van milieu en veiligheid van het luchthavenluchtverkeer. De huidige milieuvergunning voor de luchthaven regelt niet dit luchthavenluchtverkeer, maar regelt met name de landzijdige activiteiten. Toch zijn er enkele onderwerpen in de milieuvergunning die niet rechtstreeks betrekking hebben op, maar wel een duidelijk verband hebben met het luchthavenluchtverkeer, zoals het proefdraaien van motoren. De mogelijkheid om ook deze onderwerpen op te nemen in het luchthavenverkeerbesluit is in beschouwing genomen. Daarbij is op de eerste plaats geconstateerd dat in de voorliggende opzet een helder onderscheid is aangebracht: het luchthavenverkeerbesluit heeft betrekking op het luchthavenluchtverkeer, de milieuvergunning op andere milieuaspecten. Op de tweede plaats is ook op meer praktische gronden besloten geen wijziging te brengen in de huidige bevoegdheden van de provincie Noord-Holland met betrekking tot de milieuvergunning. De huidige praktijk leert dat voor zover afstemming nodig is, deze tot stand wordt gebracht.

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is de vraag opgekomen naar een goede verdeling van de te regelen materie over de wet en de op de wet gebaseerde uitvoeringsbesluiten, met name het luchthavenverkeerbesluit. Het wetsvoorstel zelf beschrijft in algemene zin het minimum beschermingsniveau en het zal op zijn minst de hoofdlijnen moeten bevatten van de wijze waarop met behulp van de uitvoeringsbesluiten de bescherming tegen de belastende gevolgen van het luchthavenluchtverkeer wordt geboden.

Het kabinet heeft er oog voor dat om algemene redenen van rechtszekerheid en betrokkenheid van het parlement, er aanleiding kan zijn om tevens

meer gedetailleerde (technische) aspecten van het stelsel van grenswaarden in het wetsvoorstel zelf op te nemen.

Er zijn echter ook krachtige argumenten om hier op dit moment nog niet toe over te gaan.

De huidige PKB Schiphol en Omgeving kent naast een algemeen geformuleerd beschermingsniveau, een gedetailleerde beschrijving van de voor het vijfbanenstelsel beoogde grenswaarden ten aanzien van externe veiligheid, geluid, lokale luchtverontreiniging en stank. Deze poging van regering en parlement om in gezamenlijk overleg de normering voor het vijfbanenstelsel gedetailleerd vast te leggen is niet zonder meer succesvol gebleken. Vóórdat de normering tot toepassing zal komen, blijkt zij niet goed bruikbaar meer te zijn. Zo zal – en dit zijn slechts enkele voorbeelden – het externe-veiligheidsrisico naar de huidige inzichten op een andere manier bepaald moeten worden, is de voor geluidbelasting gehanteerde norm aan vervanging toe, zou de normering voor lokale luchtverontreiniging niet gericht moeten zijn op de in de PKB omschreven sectoren en is ook het stelsel voor geur aan verandering toe. Deze onvolkomenheden zijn bepaald niet veroorzaakt door onvoldoende zorgvuldigheid of aandacht bij de besluitvorming. Het blijkt echter niet eenvoudig om een technisch complex normeringssysteem up-to-date te houden. Dat is ook niet zo vreemd, gelet op de wijze waarop in Nederland bescherming wordt geboden tegen de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer. Daarbij wordt gestreefd naar een eigen kwalitatief hoog beschermingsniveau, dat in bepaalde opzichten verder gaat dan hetgeen internationaal gebruikelijk is. Deze op zich wenselijke werkwijze heeft tot gevolg dat de normstelling niet tot stand gebracht kan worden door eenvoudig de gebaande paden te bewandelen.

Bij het vormgeven van de besluitvormingstructuur moet dit technisch complexe en vernieuwende karakter in het oog gehouden worden. De doorlooptijd in het huidige systeem van het vaststellen of wijzigen van een gedetailleerde PKB, gevolgd door het vaststellen van daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten – die overeen moeten stemmen met de detaillering in de PKB – gevolgd door de afwikkeling van beroepsprocedures, is zo lang dat tegen de tijd dat de uitvoeringsbesluiten onherroepelijk zijn, de daarin opgenomen voorschriften verouderd blijken.¹

Deze gedachtegang is evenzeer, zo niet sterker, van toepassing op een besluitvormingstructuur waarbij de wet zelf technische detaillering van de grenswaarden bevat. Vooral in de beginfase van de werking van het nieuwe stelsel zal ervaring opgedaan moeten worden en die zal naar verwachting leiden tot (op zichzelf bescheiden) bijstellingen. Een van de reeds nu geplande veranderingen is de overgang naar een stelsel waarin metingen van geluidbelasting, of een combinatie van metingen en berekening, de plaats in gaan nemen van de berekening van die belasting. Het zou bepaald onwenselijk zijn als voor dergelijke wijzigingen zowel de wet als de uitvoeringsbesluiten gewijzigd zouden moeten worden. En dit is te verwachten juist omdat tevoren niet goed is te voorspellen welke technische elementen voor bijstelling in aanmerking komen en welke niet. Het kabinet verwacht dat in de loop van enkele jaren het nieuwe stelsel van grenswaarden verder zal uitkristalliseren. Er zal ervaring opgedaan worden met het nieuwe stelsel en het kabinet verwacht dat door bijstellingen op grond van die ervaringen het stelsel in technische zin zal stabiliseren.

Gelet op deze overwegingen en verwachtingen heeft het kabinet besloten om *op dit moment* de technische detaillering van de grenswaarden slechts in de uitvoeringsbesluiten en niet (ook) in het wetsvoorstel zelf op te nemen.² Voor zover het parlement betrokken wil worden bij de besluitvorming omtrent de technische detaillering zal het hiertoe de gelegenheid worden geboden. Het kabinet verwacht dat er aanleiding is om vijf jaren

¹ Zo is de huidige op de PKB gebaseerde aanwijzing uit 1996 voor het vijfbanenstelsel nog niet onherroepelijk.

² Zoals – ter vergelijking – de milieubescherming ten aanzien van een industriële inrichting op het technisch gedetailleerde niveau geboden wordt door de milieuvergunning en niet door de Wet milieubeheer zelf.

na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel – als het stelsel in technische zin is gestabiliseerd – alsnog de grenswaarden in hun technische detaillering in de wet zelf op te nemen.

§ 3.3. Nadere beschouwing van de inhoud van het luchthavenverkeerbesluit

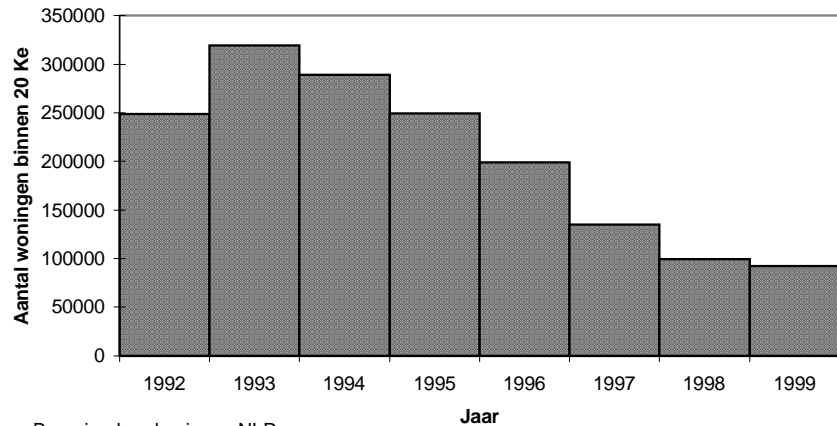
Zoals in de voorgaande paragraaf vermeld, is het luchthavenverkeerbesluit gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer. In deze paragraaf zal voor de aspecten geluid, externe veiligheid, lokale luchtverontreiniging en geur worden aangegeven wat die beheersing zal inhouden.

§ 3.3.1 Geluid

Algemeen

De geluidbelasting door het luchthavenluchtverkeer in een groot gebied rond de luchthaven wordt veroorzaakt door verschillende factoren. Het aantal en het soort vliegtuigen en de start- en landingsprocedures zijn daarvan de belangrijkste. Ook de verdeling van de geluidbelasting over het etmaal is van belang omdat geluid in de nacht als hinderlijker wordt ervaren dan overdag. De verdeling van de geluidbelasting over de omgeving wordt voorts bepaald door het baangebruik, de ligging van de luchtverkeerswegen en de verdeling van het luchtverkeer daarover. De overheid en de luchtvaartsector (de exploitant van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding) kunnen deze factoren beïnvloeden. Meteorologische omstandigheden, die met name bepalend zijn voor het baangebruik en daarmee ook voor de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving, zijn echter een niet te beïnvloeden factor van betekenis.

Ondanks de groei van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol is de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven de afgelopen jaren niet toegenomen. Dit is te danken aan het weren van vliegtuigen die het meeste geluid produceren en aan technisch-operationele maatregelen waardoor er stiller wordt gevlogen. Berekeningen met akoestische modellen tot en met 1998 laten zien dat gedurende die jaren de geluidbelasting binnen de 20 Ke-contour is afgenomen.



Uitgangspunt van het wetsvoorstel is onder meer een herverdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector. De overheid stelt in het luchthavenverkeerbesluit heldere regels en grenswaarden vast. Worden deze regels of de grenswaarden overschreden dan grijpt de overheid in. Zij beschikt daartoe over voldoende en in de uitwerking proportionele handhavingsinstrumenten. Het luchthavenverkeerbesluit geeft daaraan een nadere invulling.

Binnen de door de overheid vastgestelde en te handhaven grenswaarden en regels kan de luchtvaartsector zijn eigen verantwoordelijkheid nemen om zijn bedrijfsmatige activiteiten zelf optimaal in te richten. Daartoe beschikt de luchtvaartsector ook over de nodige instrumenten. Voorbeelden daarvan zijn: het bevorderen van stillere start- en landingsprocedures, het gebruik van geluidsarme vliegtuigen, de verdeling van het luchtverkeer over dag, avond en nacht en het gebruik van een systeem dat de in het luchthavenverkeerbesluit vastgestelde openstelling van starten landingsbanen vanuit het oogpunt van de beperking van de geluidbelasting zo effectief mogelijk benut (het zogenaamde geluidsprefereentieel baangebruikstelsel (GPBS)).

De hierboven geschetste grenzen en regels houden dus niet enkel in een »bestrafing» van niet-normconform gedrag bij overschrijding van de grenswaarden en de regels. Er gaat tevens een positieve prikkel vanuit: hoe meer de luchtvaartsector in staat blijkt zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken des te beter kan de sector binnen de gestelde regels en grenswaarden de gewenste groei accommoderen. Het overgangsartikel XI stelt voor het eerste luchthavenverkeerbesluit de randvoorwaarden voor de per saldo gelijkwaardige overgang van het oude naar het nieuwe stelsel van grenswaarden voor geluid. Voor elk daarop volgend luchthavenverkeerbesluit bepaalt artikel 8.15, zevende lid, dat dit besluit gericht dient te zijn op een beschermingsniveau dat onder meer voor geluid gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat werd geboden in het eerste luchthavenverkeerbesluit.

Het beschermingsniveau dat door het luchthavenverkeerbesluit wordt geboden, wordt voor geluid bepaald door de grenswaarde voor het totaal volume van de geluidsimmissie en door de combinatie van de regels en de grenswaarden in de handhavingspunten. De hier bedoelde regels zijn de regels in het luchthavenverkeerbesluit omtrent de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer (de openstelling van de start- en landingsbanen), omtrent de ligging en het gebruik van de luchtverkeerswegen en omtrent het gebruik van het (overige) luchtruim. De combinatie van grenswaarden en regels biedt een bescherming waardoor zowel de omvang als de verdeling van de geluidbelasting wordt beperkt en beheerst, ook in gebieden die verder van de luchthaven zijn gelegen dan de handhavingspunten waar de grenswaarden op van toepassing zijn.

Onderstaand zal meer specifiek worden ingegaan op de, met name, in het eerste luchthavenverkeerbesluit te stellen grenswaarden en regels voor geluid. Daarbij zal ook de per saldo gelijkwaardige overgang van het oude naar het nieuwe stelsel van grenswaarden en regels aan de orde komen. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de instrumenten waarover de luchtvaartsector zelf beschikt om binnen de grenswaarden en de regels de gewenste groei te realiseren. Daarna wordt ingegaan op het aspect van de handhaving.

Over een aantal elementen van het nieuwe geluidstelsel alsmede over de aangekondigde overgang van een systeem van berekenen van geluid naar

een systeem van meten (of een combinatie van rekenen en meten) is advies gevraagd aan een daartoe speciaal ingestelde Commissie deskundigen vliegtuiggeluid.

Waar van toepassing zal onderstaand ook worden ingegaan op de aanbevelingen van de commissie en het standpunt van het kabinet daaromtrent.

Grenswaarden en geluidbelastingindicatoren

Artikel 8.15, vijfde lid onder b, schrijft voor dat het luchthavenverkeersbesluit de grenswaarden voor de geluidbelasting op jaarbasis bevat waarbij in ieder geval punten in de of aan de rand van woonbebouwing in de nabijheid van de luchthaven worden bepaald met de grenswaarden die op ieder van deze punten van toepassing zijn.

Dit artikel vormt de grondslag voor zowel de grenswaarde van het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG) als voor de grenswaarden in en de ligging van de handhavingspunten.

Het overgangsartikel ten aanzien van geluidbelasting (artikel XI) introduceert een tweetal nieuwe geluidbelastingindicatoren: L_{den} (Level day-evening-night) voor grenswaarden voor wat betreft de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal en L_{night} (Level night) voor grenswaarden voor de nachtperiode.¹ De in dit artikel omschreven omzetting van K_e naar L_{den} is ten opzichte van de in de Tnl-nota omschreven systematiek conform het advies van de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid aangepast door de tussenstap van het zoeken van de het best bij de 35 K_e passende L_{den} -contour over te slaan. Ook een tweede aanbeveling van de commissie, relevant voor deze systematiek zal worden opgevolgd. Dit advies heeft betrekking op de keuze in de Tnl-nota om de overgang van K_e naar L_{den} op één verkeersscenario te baseren (het «grenswaarde-scenario»). De commissie onderschrijft deze keuze, maar adviseert de minister het grenswaarde-scenario met grote zorgvuldigheid te kiezen en een verkenning van de scenario-gevoeligheid in de m.e.r.-procedure nader uit te werken. Hierbij zou volgens de commissie ook de ligging van de handhavingspunten mee moeten worden genomen. Een en ander zal neerslaan in het eerste luchthavenverkeersbesluit, waarin de nieuwe grenswaarden voor geluid worden vastgelegd. In de toelichting bij het besluit zullen de gemaakte keuzen worden toegelicht.

Daarmee vervallen de voor de luchthaven Schiphol gehanteerde normen voor geluidbelasting in Kosteneenheden (voor de etmaalperiode) en L_{Aeq} (voor de nachtperiode). Behalve dat hiermee wordt aangesloten bij ontwikkelingen in Europees verband vervallen ook enkele nadelen die aan de K_e -methodiek kleven, met name dat vliegtuiggeluid van minder dan 65 dB(A) niet in de berekeningen werd meegenomen (de veel bekritiseerde «afkapwaarde»). Door het vervallen van deze afkapwaarde wordt beter aangesloten bij de werkelijk ondervonden geluidshinder dan bij de K_e -methodiek het geval was. Immers al het vliegtuiggeluid telt nu mee in de geluidbelasting. Bovendien is het nieuwe stelsel ook geschikt voor een toekomstige overgang van het berekenen van geluidbelasting naar meten of een combinatie van meten en berekenen.

¹ Voor de berekeningen van de L_{den} en de L_{night} wordt onder de nacht verstaan de periode van 23:00 – 7:00 uur. Voor de hierna te bespreken regels voor de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer en de regels voor het gebruik van de luchtwegen, wordt onder de nachtperiode verstaan de periode van 23:00–6:00 uur.

² Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai van 26 juli 2000 COM(2000) 468 definitief.

Met de introductie van deze geluidbelastingindicatoren wordt het voorstel voor een richtlijn gevolgd dat de Europese Commissie hieromtrent onlangs heeft ingediend bij het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie² in het streven om in Europees verband te komen tot een gemeenschappelijke aanpak van de blootstelling aan omgevingslawaai, zoals rond luchthavens.

Grenswaarde voor het totaal volume van de geluidsimmissie

De grenswaarde voor het totaal volume van de geluidsimmissie wordt op

jaarbasis uitgedrukt in L_{den} voor het etmaal en L_{night} voor de nachtperiode.

De grenswaarde voor het TVG dient ter beperking van de totale geluidsimmissie vanwege het luchthavenluchtverkeer en is *onafhankelijk* van de feitelijke verdeling van de geluidbelasting over de omgeving in enig jaar. Zulks in tegenstelling tot de grenswaarden in de handhavingspunten ter beheersing van de verdeling van de geluidsimmissie over de omgeving van de luchthaven. Om die reden is in de grenswaarde voor het TVG geen meteotoeslag verdisconteerd.

Naast het stellen van een heldere grens aan de totale geluidsimmissie vanwege het luchthavenluchtverkeer waarborgt het TVG tevens dat de meteotoeslag, die in de grenswaarden in de handhavingspunten is opgenomen, niet wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor deze is gegeven, namelijk het rekening houden met de weersafhankelijkheid van het luchtverkeer binnen de gegeven normstelling.

De grenswaarde voor het TVG zal zodanig zijn dat nooit de grenzen in alle handhavingspunten «volgevlogen» kunnen worden. Als gebruik gemaakt wordt van de, in verband met de onvoorspelbaarheid van het weer noodzakelijke, meteotoeslag in een handhavingspunt zal door de grenswaarde van het TVG er sprake zijn van «onderuitputting» op (een) ander(e) punt(en).

De hoogte van de grenswaarde voor het TVG zal, voor het eerste luchthavenverkeerbesluit, worden bepaald op basis van de per saldo gelijkwaardige omzetting van het oude naar het nieuwe stelsel van grenswaarden in de handhavingspunten zoals beschreven in artikel XI.

De eerder genoemde Commissie deskundigen vliegtuiggeluid heeft een andere dan de thans voorgestelde wijze van bepaling van het TVG aanbevolen. Deze methode zou, volgens de commissie, kunnen bijdragen aan een betere bescherming voor de omwonenden van Schiphol en aan meer flexibiliteit voor de luchtvaartsector. De commissie geeft in haar advies aan dat op dit moment de consequenties van dit voorstel nog niet volledig kunnen worden overzien. Om die reden stelt zij voor dit systeem de komende jaren op zijn operationele integriteit te testen. Hieromtrent zal, alvorens hierover een standpunt wordt ingenomen, nader advies worden ingewonnen.

Grenswaarden in handhavingspunten

De handhavingspunten die er, samen met de eerder genoemde grenswaarde voor het TVG en de hierna te bespreken regels, toe dienen te waarborgen dat bewoners van woongebieden rond de luchthaven worden beschermd tegen een te hoge geluidbelasting, zullen zijn gelegen in of aan de rand van woongebieden. Een en ander is een belangrijke verandering (ook met gevolgen voor de handhaving) ten opzichte van het oude stelsel waarbij de geluidbelasting in de vorm van een zone werd vastgelegd en derhalve ook werd gehandhaafd buiten woongebieden.

Het overgangsartikel XI schrijft, voor het eerste luchthavenverkeerbesluit, de methode voor ter bepaling van zowel *de hoogten* van de grenswaarden als *de ligging* van de handhavingspunten. De daar voorgescreven methodiek stelt de randvoorwaarden voor een per saldo gelijkwaardige overgang van het oude naar het nieuwe normenstelsel. Ten einde inzicht te verschaffen in deze overgang zal een milieu-effectrapportage worden opgesteld.

In de hoogten van de grenswaarden in de handhavingspunten zal in ieder geval verdisconteerd zijn een zogenaamde meteotoeslag waardoor ten

aanzien van de hoogten van deze grenswaarden in een bepaalde mate rekening wordt gehouden met de weersafhankelijkheid van de bedrijfstak. In de toeslag zijn veel voorkomende en (dus) beperkte afwijkingen van het gemiddelde weer verdisconteerd.

Minder voorkomende maar grotere afwijkingen van het gemiddelde weer zijn daarin niet beschouwd. Het is echter niet redelijk om deze afwijkingen – waar de sector geen invloed op heeft en die ook niet in de planning zijn op te nemen – zonder meer voor rekening van de sector te laten komen. Zonder nadere voorziening zou ook bij een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt onder deze bijzondere omstandigheden, de inspecteur-generaal op grond van artikel 8.20 maatregelen moeten treffen. Om dit te voorkomen zal in het luchthavenverkeerbesluit een voorziening worden getroffen waardoor de in dat besluit neergelegde grenswaarden (die zijn toegesneden op het gemiddelde weer) worden verhoogd als deze bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen. Net als bij de «gewone» meteotoeslag is er in deze bijzondere omstandigheden sprake van een (mogelijke) verschuiving van de geluidbelasting. De grens aan de totale belasting (uitgedrukt in het zonder toeslagen vastgestelde TVG) blijft zonder meer onverlet omdat deze onafhankelijk is van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving.

Hoewel de hierboven beschreven benadering voor het gehele banenstelsel zal worden toegepast, zullen in de praktijk afwijkingen van het gemiddelde weer zich met name voordoen ten aanzien van de Buitenvel-dertbaan wanneer deze in westelijke richting wordt aangevlogen. Bij het volgen van de hier geschetste benadering kan voorts worden vermeden dat bij afwijkingen van het gemiddelde weer toch, om het mogelijk overschrijden van een grenswaarde in een handhavingspunt te voorkomen, de landing wordt uitgevoerd met een voor de gekozen baan hogere zijwindcomponent dan uit veiligheidsoverwegingen wenselijk moet worden geacht.

Omtrent het aantal en de ligging van de handhavingspunten, alsmede de daarbij behorende grenswaarden voor geluid, zoals op te nemen in het eerste luchthavenverkeerbesluit, zal advies worden gevraagd aan de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid.

De formulering van artikel XI sluit aan bij de in de nota Toekomst van de nationale luchthaven uitgesproken intentie om de handhavingspunten en de referentiepunten voor het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG) te leggen op of nabij de 35 Ke-contour. Indien advisering ter zake door de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid daartoe aanleiding zou geven, kan aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt volgen.

Regels voor de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer
Ingevolge artikel 8.17 stelt de exploitant de luchthaven beschikbaar overeenkomstig de regels van het luchthavenverkeerbesluit.

Artikel 8.15, tweede lid onder c, geeft aan dat het luchthavenverkeerbesluit in ieder geval regels bevat over de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer.

In het (eerste) luchthavenverkeerbesluit zal worden voorgeschreven welke start- en landingsbanen gedurende welke periode van het etmaal in welke richtingen voor het luchtverkeer zijn gesloten. Doel hiervan is de vermijdbare geluidhinder door het vliegen over woongebieden zoveel mogelijk te beperken. Omdat (vliegtuig)geluid in de nacht als hinderlijker wordt ervaren dan overdag, zal tijdens de nachtperiode maximaal slechts één start- en één landingsbaan kunnen worden gebruikt.

Het kan zijn dat het in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is van deze regels af te wijken. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid hiertoe in de artikelen 8.17 tot en met 8.19.

Duidelijk is dat het hier dient te gaan om uitzonderlijke omstandigheden. Vrijwel altijd zal het daarbij gaan om inkomend en niet om uitgaand luchtverkeer.

Bij inkomend luchtverkeer kan, naast het geval dat een luchtvaartuig zich in een noodsituatie bevindt, ook worden gedacht aan die gevallen waarin zich zodanige omstandigheden voordoen dat het luchtvaartuig in gevaar zou kunnen komen als men zich zou houden aan de voorgeschreven beperkingen van de openstelling van de banen. Bij het bepalen of dergelijke omstandigheden zich voordoen, speelt ook het element van voorzienbaarheid een rol. Goed voorzienbare weersveranderingen waarmee rekening kan worden gehouden vallen daar niet onder.

Regels voor (het gebruik van) de luchtverkeerwegen

Het luchthavenverkeerbesluit bevat een beschrijving van de luchtverkeerwegen (artikel 8.14).

Verder bevat het besluit in ieder geval regels omtrent de gevallen waarin van een luchtverkeerweg gebruik wordt gemaakt en een op beperking van de belasting gerichte wijze van gebruik van het luchtruim in de gevallen dat geen gebruik wordt gemaakt van luchtverkeerwegen (artikel 8.15, tweede lid).

Het luchthavenverkeerbesluit kan daarnaast regels bevatten omtrent de wijze van gebruik van de luchtverkeerwegen en de tijdstippen waarop en de frequentie waarmee en de categorieën van luchtvaartuigen waarmee van het luchtruim gebruik wordt gemaakt (artikel 8.15, derde lid).

Het gebruik van de in het eerste luchthavenverkeerbesluit vastgelegde luchtverkeerwegen wordt voorgeschreven voor straalvliegtuigen en niet voor propelleraangedreven luchtvaartuigen en helikopters. De reden hiervoor is tweeledig. In de eerste plaats verschillen beide categorieën luchtvaartuigen zozeer in snelheid dat het niet mogelijk is deze binnen dezelfde luchtverkeerwegen af te handelen zonder dat de veiligheid in het gedrang zou komen en de capaciteit van de luchtverkeerwegen ernstig zou worden verminderd. In de tweede plaats is de bijdrage aan de geluidbelasting van door propelleraangedreven luchtvaartuigen en helikopters, ook in de directe omgeving van de luchthaven, veel minder groot dan van straalvliegtuigen.

Uiteraard telt de geluidbelasting vanwege propelleraangedreven luchtvaartuigen en helikopters wel mee voor de grenswaarden in de handhavingpunten en de waarde voor het totaal geluidsvolume.

Uitgangspunt voor de keuze van de ligging van de luchtverkeerwegen is dat zij zo min mogelijk boven woongebieden zijn gelegen en zo hoog mogelijk liggen. Op die wijze wordt invulling gegeven aan de gewenste beperking van de geluidhinder vanwege het luchthavenluchtverkeer ook op grotere afstand van de luchthaven terwijl tegelijkertijd een veilige en doelmatige afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer kan worden verzekerd.

De luchtverkeerwegen voor het vertrekkend luchtverkeer worden, in het eerste luchthavenverkeerbesluit, zowel in horizontale als in verticale profielen vastgelegd. Binnen aldus gedefinieerde luchtverkeerwegen dient het luchtverkeer te worden afgewikkeld conform de zogenaamde standaardinstructies die door de luchtverkeersleiding aan de gezagvoerder van het luchtvaartuig worden gegeven.

Bij een grote verkeersintensiteit kan een veilige en doelmatige afwikkeling van het luchtverkeer vereisen dat de luchtverkeersleiding aanvullende instructies aan de gezagvoerder geeft ten einde, in horizontale en/of verticale zin, af te wijken van de luchtverkeerwegen. In het (eerste) luchthavenverkeerbesluit zal echter het totaal aantal aanvullende instructies, tot een

bepaalde vlieghoogte, worden gebonden aan een maximum percentage van het aantal vliegtuigbewegingen in het betreffende gebruiksjaar.

Voor aankomend luchtverkeer worden in het eerste luchthavenverkeerbesluit minimumhoogten vastgelegd tot het moment dat, in de laatste fase van de vlucht, het vliegtuig binnen het bereik komt van het Instrument Landing Systeem (ILS). Van de voorgeschreven minimumhoogten mag niet worden afgeweken tenzij dit het gevolg is van aanvullende instructies van de luchtverkeersleiding.

Ook hier is het aantal aanvullende instructies van de luchtverkeersleiding, tot een bepaalde vlieghoogte, gebonden aan maximum percentages gerelateerd aan het aantal vliegtuigbewegingen in het betreffende gebruiksjaar.

Voor de nachtperiode zullen, ter verdere beperking van de geluidsoverlast en om woongebieden zo veel mogelijk te ontzien, in het eerste luchthavenverkeerbesluit andere luchtverkeerswegen worden beschreven dan voor overdag. Het mindere verkeersaanbod in die periode dan overdag laat dit ook toe. Overigens is de beschikbaarheid van het banenstelsel van de luchthaven in de nacht zo zeer beperkt dat in die periode slechts van één start- en één landingsbaan gebruik wordt gemaakt.

Voor aankomend verkeer voor de Kaagbaan en de 5P baan zal in de nachtperiode worden aangevlogen over de Noordzee. Dit verkeer zal door een luchtverkeersweg worden geleid die kort voor de nadering van de kust begint en doorloopt tot het vliegtuig in de laatste fase van de vlucht binnen het bereik komt van het ILS. Voorts zijn de minimum in acht te nemen vlieghoogten tot het moment dat, in de laatste fase van de vlucht, het vliegtuig binnen het bereik komt van het ILS hoger dan overdag waardoor de geluidbelasting ten opzichte van overdag wordt verminderd.

Voor vertrekkend luchtverkeer, in de nachtperiode, is het de luchtverkeersleiding tot een bepaalde vlieghoogte, niet toegestaan aanvullende instructies aan de gezagvoerder te geven die leiden tot een afwijking van de voorgeschreven minimum vlieghoogte.

Gelijkwaardige overgang van het oude naar het nieuwe stelsel van grenswaarden

In de, bij deze wet in te trekken, PKB Schiphol en Omgeving is vastgelegd dat, na de ingebruikneming van de vijfde baan, niet meer dan maximaal 10 duizend woningen in de 35-Ke zone (inclusief meteotoeslag) en niet meer dan maximaal 10 100 woningen in de L_{Aeq} 26 dB(A) contour (inclusief meteotoeslag) zijn gelegen. Een en ander gebeurt, vanuit het oogpunt van een per saldo gelijkwaardige overgang van het oude naar het nieuwe stelsel, conform de methode die hiervoor in de PKB is gehanteerd waaronder het zogenaamde ADECS-woningbestand per 31 december 1990. Bovendien beoogt de PKB dat, na de ingebruikneming van de vijfde baan, het aantal ernstig geluidgehinderden binnen de 20 Ke-contour aanzienlijk kleiner is dan het aantal vastgestelde ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour voor het vierbanenstelsel op basis van het ijkmoment 1990. Voor het aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt, geldt een soortgelijke afname vergeleken met de nachtcontour voor het vierbanenstelsel.

Artikel XI van het wetsvoorstel stelt voor het eerste luchthavenverkeerbesluit randvoorwaarden voor de per saldo gelijkwaardige overgang van het oude stelsel naar de nieuwe grenswaarden (uitgedrukt in L_{den} en L_{night}).

Deze overgang geschiedt per saldo: niet voorkomen kan worden dat lokaal een grotere geluidbelasting optreedt dan voorheen maar daartegenover staat dan een lagere geluidbelasting elders. Het gaat om een overgang op basis van gelijkwaardigheid – niet gelijkheid.

De toetsingscriteria voor de gelijkwaardige omzetting worden gevormd door de eerder genoemde woningaantallen zoals vastgesteld voor de situatie in 1990.

De brief van de minister van V en W aan de Tweede Kamer van 31 mei 2000 maakt melding van voorlopige geluidberekeningen voor 2010 die uitwijzen dat het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour met circa 50% zal verminderen ten opzichte van 1990. Volgens deze voorlopige berekeningen daalt het aantal personen dat slaapverstoring ondervindt binnen de 20 dB(A)-nachtcontour met circa 70%. Een en ander conform de methode die daarvoor in de PKB is gehanteerd. Waar hier wordt gesproken over het aantal ernstig gehinderden en het aantal slaapgestoorden zijn deze aantallen vastgesteld op de wijze, bedoeld in de PKB. Daarbij wordt een vaste relatie aangenomen tussen een belasting in Ke (respectievelijk L_{Aeq}) enerzijds en het aantal ernstig gehinderden (respectievelijk slaapgestoorden) anderzijds.

Naar nu kan worden voorzien zullen genoemde percentages worden gerealiseerd door de bescherming die het eerste luchthavenverkeerbesluit zal bieden tegen de geluidbelasting ten gevolge van het luchtverkeer. Een en ander zal definitief moeten blijken uit de hierna te noemen milieu-effectrapportage.

Artikel VIII schrijft voor dat bij de voorbereiding van het eerste luchthavenverkeerbesluit een milieu-effectrapport wordt gemaakt. Dit rapport zal gericht moeten zijn op een vergelijking van het beschermingsniveau zoals dat wordt geboden bij de inwerkingtreding van het eerste luchthavenverkeerbesluit met het beschermingsniveau zoals dat ten aanzien van het vijfbanenstelsel is beschreven in de PKB Schiphol en Omgeving.

Instrumenten luchtvaartsector¹

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector. De overheid bepaalt de grenswaarden en de regels en handhaaft deze. De luchtvaartsector dient zich aan deze grenswaarden en regels te houden maar daarbinnen biedt het wettelijk stelsel partijen de mogelijkheid in onderlinge samenwerking de bedrijfsvoering te optimaliseren.

Overigens verandert er niets voor de overheidstaken, met name op het gebied van de veiligheid, waarin is voorzien buiten het bestek van dit wetsvoorstel. De overheid blijft bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het wettelijke kaders ten aanzien van vlieg- en verkeersleidingstechnische voorschriften en procedures. De overheid blijft ook, al dan niet mede op basis van Europese regelgeving, door het stellen van wettelijke kaders invloed uitoefenen op de vlootsamenstelling van de luchtvaartmaatschappijen (zoals door het weren van de meer lawaaïge vliegtuigen).

Als gevolg van de andere positionering van de overheid ten gevolge van dit wetsvoorstel wordt de invulling van de onderlinge relaties binnen de luchtvaartsector veel belangrijker dan vroeger het geval was. De (afzonderlijke partijen binnen de) luchtvaartsector kunnen zich dan ook niet meer als het ware verschuilen achter de overheid. De sector is in dit verband voornemens de onderlinge samenwerking onder meer in een convenant vorm te geven.

Artikel 8.16 van het wetsvoorstel bevat in dit verband ook een inspanningsverplichting voor de exploitant, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen het goede verloop van het luchthavenverkeerbesluit te bevorderen. Zij dienen daartoe zelf en in onderlinge samenwerking voorzieningen te treffen ten einde te bewerkstelligen dat de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer de grenswaarden niet overschrijdt. Men kan elkaar hierop onderling – in uiterste instantie ook in rechte – aanspreken.

¹ Op dit onderdeel zal op deze plaats ook in meer algemene zin worden ingegaan. Waar van toepassing, heeft een en ander ook betrekking op andere aspecten dan geluid welke hierna aan de orde komen.

Voornoemde samenwerking zou onder meer vorm kunnen krijgen op een aantal gebieden die onderstaand in grote lijnen zijn geschetst. Daarbij zal ook inzicht worden aangegeven in het instrumentarium waarover de sector zelf beschikt. Dit instrumentarium dient telkens een tweeledig doel: enerzijds stelt het de sector in staat zich te houden aan de grenswaarden en regels van het luchthavenverkeerbesluit anderzijds geeft een goed gebruik van dit instrumentarium de sector de mogelijkheid de bedrijfsvoering te optimaliseren. Overigens kan deze schets slechts tentatief van karakter zijn omdat de overheid, juist vanwege de andere rolverdeling die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, het instrumentarium niet voorschrijft.

De luchtvaartsector heeft meer dan voorheen een extra belang bij de planning van het maximaal te verwerken verkeersvolume op de luchthaven. De overheid zal voor de luchthaven Schiphol hierop niet langer via de vaststelling van het gebruiksplan invloed uitoefenen.

De exploitant van de luchthaven blijft de eerstaangewezen voor het bepalen van het maximaal aantal per periode op de luchthaven te accommoderen vliegtuigbewegingen (de zogenaamde declared capacity). Op basis daarvan verdeelt de slotcoördinator immers de slots.

De exploitant en de luchtvaartmaatschappijen hebben dan ook belang bij een vorm van een planning waarbij marktvrage en capaciteit op elkaar zijn afgestemd. Vanzelfsprekend zal de luchtverkeersleiding bij de planning worden betrokken, opdat optimaal van de beschikbaarheid van de luchthaven kan worden gebruik gemaakt.

Zo kan een overschrijding van het TVG veroorzaakt zijn door het accommoderen van te veel vliegverkeer maar ook door het vliegen met te lawaaiige vliegtuigen of er kunnen te weinig «stille» vliegprocedures zijn ontwikkeld of toegepast. Om dit laatste punt te redresseren is samenwerking tussen de exploitant, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding nodig. Voor het verder dan de ook in EU-verband gestelde kaders terugdringen van het gebruik van meer lawaaiige vliegtuigen zijn afspraken tussen de luchtvaartmaatschappijen en de exploitant over de vlootsamenstelling gewenst. De exploitant heeft daarop invloed door een eigen tariefstelling.

Naar de mate waarin de sector in onderlinge samenwerking in staat is een evenwichtig gebruiksplan op te stellen, «stille» vliegprocedures te ontwikkelen en afspraken te maken over de vlootsamenstelling die op de luchthaven wordt toegelaten, zal er mogelijk ruimte zijn voor een, met name door de sector gewenste, groei van het aantal vliegtuigbewegingen binnen de door de overheid gestelde grenswaarden en regels.

Als het gaat om de verdeling van het aantal vliegtuigbewegingen over het etmaal- en de nacht alsmede de capaciteit tijdens de piekuren zal er sprake zijn van een gezamenlijke belang van de luchthavenexploitant, van de luchtvaartmaatschappijen en van de luchtverkeersleiding.

Om de verdeling van de geluidbelasting vanwege het luchtverkeer over de omgeving te optimaliseren zal het gebruik van een geluidpreferentieel baangebruikstelsel (GPBS) van belang zijn. Door de gebruikmaking van dit stelsel wordt binnen de grenswaarden en regels van het luchthavenverkeerbesluit bevorderd dat het banenstelsel van de luchthaven wordt gebruikt op een wijze die de minste geluidbelasting in woongebieden oplevert. De totstandkoming van een adequaat werkend GPBS vereist een goede samenwerking tussen de exploitant, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen.

Ook hier geldt dat een adequaat werkend GPBS enerzijds ervoor zorgt dat de hand kan worden gehouden aan de grenswaarden van het luchthavenverkeerbesluit en anderzijds de sector in staat stelt de bedrijfsvoering te optimaliseren.

*Handhaving*¹

Bij de handhaving in het kader van het luchthavenverkeerbesluit moet een onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheid van de minister van V en W tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de gevallen zoals beschreven in artikel 11.16, eerste lid en de bevoegdheid van de inspecteur-generaal tot het treffen van maatregelen (artikel 8.20).

Bij overtreding van een *regel* kan een bestuurlijke *boete* worden opgelegd door de minister van V en W². Bijvoorbeeld in het geval dat een gezagvoerder treedt buiten de voorgeschreven luchtverkeerswegen terwijl hem daartoe geen instructie door de luchtverkeersleiding is gegeven en het treden buiten de luchtverkeerswegen bovendien niet in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is.

Indien sprake is van een overschrijding van de in het luchthavenverkeerbesluit vastgelegde *grenswaarden* in de handhavingspunten of de grenswaarde van het TVG schept artikel 8.20 van het wetsvoorstel voor de inspecteur-generaal een verplichting tot het voorschrijven van *maatregelen*. Bij het voorschrijven van maatregelen gaat het er niet om of iemand blaam treft en zo ja wie blaam treft. Een dergelijk ingrijpen dient immers gericht te zijn op het terugdringen van de belasting in de toekomst. Degene tot wie de maatregel is gericht, moet het wel in zijn macht hebben aan de maatregel voldoen. Uiteraard moet een maatregel voldoen aan algemene rechtsbeginselen als proportionaliteit en subsidiariteit. De maatregelen zullen in zijn algemeenheid zo zijn ingericht dat zij kunnen worden ingepast in de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector.

De maatregelen dienen naar het oordeel van de inspecteur-generaal bij te dragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. Zij dienen betrekking te hebben op de onderwerpen genoemd in artikel 8.15, tweede en derde lid van het wetsvoorstel. Zie daarover meer in het bijzonder de toelichting bij artikel 8.20.

Het besluit kan, ingevolge de artikel 8.15, zesde lid, een nadere begrenzing bevatten van de onderwerpen ten aanzien waarvan de inspecteur-generaal maatregelen kan treffen.

Indien de grenswaarde voor het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG) is overschreden, ligt het voor de hand dat een maatregel van de inspecteur-generaal zal zijn gericht tot de exploitant ingeval deze te veel of te veel lawaaiig luchtverkeer op de luchthaven heeft toegelaten. De maatregel kan tot gevolg hebben dat de maximale afhandelingscapaciteit (declared capacity) van de luchthaven wordt beperkt (te onderscheiden eventueel in de dag en de nachtperiode of onderdelen daarvan). In het gegeven voorbeeld kan het zijn dat de exploitant zelf zijn tariefstelling voor de meer lawaaiige vliegtuigen ondertussen zodanig bijstelt dat de inspecteur-generaal de maatregel kan matigen (of deze kan intrekken) omdat de tariefstelling van de exploitant reeds zoveel vrucht afwerpt dat het doel van de maatregel (het terugdringen van de geluidbelasting binnen de grenswaarde) zal worden gerealiseerd. Een variant op de boven gegeven casus kan zijn dat de luchtvaartsector «stille» vliegprocedures gebruikt waardoor een overschrijding van het TVG in de toekomst voorkomen wordt. Dit zou voor de inspecteur-generaal eveneens reden kunnen zijn de maatregel in te trekken (of te matigen) indien hij tot het oordeel komt dat de invoering van de «stille» procedures het gewenste resultaat hebben.

Een ander voorbeeld is dat de grenswaarden in een aantal handhavingspunten wordt overschreden zonder dat het TVG is overschreden. Dit duidt

¹ Op dit onderdeel zal op deze plaats ook in meer algemene zin worden ingegaan. Waar van toepassing, heeft een en ander ook betrekking op andere aspecten dan geluid welke hierna aan de orde komen.

² Zie voorts 3.2 («Het bijzondere karakter van het luchthavenverkeerbesluit») voor een meer uitgebreide verhandeling over de verschillen tussen grenswaarden en regels en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de handhaving.

er op dat de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving niet evenwichtig is geschied.

Een maatregel van de inspecteur-generaal kan zijn gericht op het terugdringen van de geluidbelasting door het gebruik van (specifieke) luchtverkeerswegen in te perken. Het ligt voor de hand dat in een dergelijk geval de maatregel (ook) is gericht tot de luchtverkeersleiding. De maatregel kan beperkingen stellen aan de tijdstippen of de frequentie waarmee de luchtverkeerswegen worden gebruikt of het soort vliegtuigen dat ervan gebruik maakt. De maatregel kan ook ingrijpen in het geluidpreferentieel baangebruikstelsel zoals dit door de luchtverkeersleiding, de exploitant en de luchtvaartmaatschappijen is overeengekomen. Het kan er in laatste instantie toe leiden dat de inspecteur-generaal niets anders rest dan het sluiten van een van de banen (voor bepaalde tijdstippen of voor een bepaalde periode).

§ 3.3.2 Externe veiligheid

Algemeen

Veelal brengen (menselijke) activiteiten veiligheidsrisico's met zich mee zowel voor degene die deze activiteiten onderneemt als, mogelijk, voor mensen in zijn of haar omgeving. Dat geldt ook voor de luchtvaart. Hoewel het aantal vliegtuigongelukken wereldwijd uitgedrukt in aantallen ongelukken per miljoen vluchten de afgelopen decennia sterk is afgenomen en nog steeds daalt, zullen er helaas ongelukken met verkeersvliegtuigen blijven plaatsvinden. Behalve slachtoffers onder inzittenden (per jaar gemiddeld circa 1500 wereldwijd), kunnen deze ongelukken slachtoffers op de grond veroorzaken (per jaar gemiddeld circa 35 wereldwijd).

Het risico van slachtoffers op de grond wordt aangeduid met de term *externe veiligheid*. Het Nederlandse beleid inzake externe veiligheid is erop gericht om enerzijds de kans op en anderzijds ook de gevolgen van ongevallen zo veel als redelijkerwijs mogelijk is te beperken. Voor tal van risicodragende activiteiten (LPG-stations, chemische industrie, vervoer van gevaarlijke stoffen) wordt om die reden een beleid inzake externe veiligheid gevoerd. Ook voor de luchthaven Schiphol is daarom een dergelijk beleid nodig.

Mede naar aanleiding van een internationale conferentie over externe veiligheid is het vigerende externe-veiligheidsbeleid voor Schiphol geherformuleerd. Uitgangspunt daarbij is dat, analoog aan hetgeen internationaal de benadering is, er maatregelen nodig zijn gericht op het zo klein mogelijk maken van de kans op een vliegtuigongeluk, het zo goed mogelijk verkleinen van de kans op aanwezigheid van mensen in geografische gebieden met de hoogste ongevalsrisico's en tenslotte zo adequaat mogelijke rampbestrijdingsplannen. Slechts een beperkt deel van deze maatregelen en het beleid daaromtrent komt, zoals hieronder wordt toegelicht, in het onderhavige wetsvoorstel en de daarop te baseren besluiten tot uitdrukking.

Het verkleinen van de kans op een vliegtuigongeluk is het beste gediend met adequate maatregelen door de sector zelf met betrekking tot *interne veiligheid*. Deze zijn gericht op zo veilig mogelijke vliegtuigen en vliegprocedures. Daaraan doet de luchtvaartsector in het algemeen al veel. De Nederlands overheid is betrokken bij de totstandkoming van (inter)nationale regels, houdt toezicht en handhaaft zo nodig.

Omdat bij een veilig opereren van de luchthaven verschillende partijen zijn betrokken, zoals bijvoorbeeld de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen, grondafhandelingsbedrijven en brandstofleveranciers, zal het overheidsbeleid in deze echter

worden verbreed. Ieder van de hiervoor genoemde partijen zal moeten beschikken over een doeltreffend veiligheidsmanagementsysteem (VMS). In de huidige praktijk is dit al het geval maar niet in alle gevallen is voorzien in een verplichting. Daar waar nodig zullen de voorschriften daartoe worden aangevuld.

De aandacht van de overheid zal zich bovendien richten op de afstemming tussen de veiligheidssystemen van de betrokkenen, zodat een samenhangend *integraal* veiligheidsmanagementsysteem (IVMS) ontstaat. Op basis van periodieke evaluatie door externen kan de kwaliteit van dat systeem geborgd worden. Via dit en de andere kwaliteitsborgingsystemen zal de overheid toezicht houden op het functioneren van het IVMS en de veiligheidssystemen van de afzonderlijke daarin vertegenwoordigde partijen. Op basis van de Regeling Toezicht Luchtvaart is voor de exploitant van de luchthaven reeds de verplichting tot het instellen van een VMS vastgelegd. Dit deel van het beleid komt tot stand buiten het onderhavige wetsvoorstel om.

Hetzelfde geldt voor de maatregelen betreffende rampbestrijding door zowel de luchthaven zelf als de omliggende gemeenten. Voor het Schipholcomplex en de omliggende regio's is, of wordt, geanalyseerd welke ongeval- en rampscenario's relevant kunnen worden geacht en worden rampbestrijdingsplannen opgesteld of bijgesteld. Bij regio's die in het verlengde van de banen en onder de routes in de omgeving van de luchthaven liggen, zullen de daarmee samenhangende risico's tevens in beeld worden gebracht en in de analyse worden meegewogen. Dit proces vindt nu plaats in alle regio's en daarbij wordt de in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde leidraad Maat-ramp gehanteerd.

In het onderhavige wetsvoorstel en het op basis daarvan vast te stellen luchthavenindeling- en luchthavenverkeerbesluit komt onder meer het beleid en de maatregelen die meer specifiek zijn gericht op *externe veiligheid* tot uitdrukking.

In het luchthavenindelingbesluit zal de ruimtelijke neerslag van het externe-veiligheidsbeleid voor de luchthaven met name worden vormgegeven in het beperkingengebied. Binnen dit beperkingengebied worden in verband met het externe-veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer beperkingen gesteld aan de bestemming en het gebruik van grond (artikel 8.7, tweede lid, onder a). Voorts bevat het luchthavenindelingbesluit in ieder geval regels waarbij gronden worden aangewezen die niet bestemd of gebruikt mogen worden voor woningen of andere in het besluit aangewezen gebouwen (artikel 8.7, derde lid). De ruimtelijke zones waarbinnen deze regels zullen gelden omvatten, voor het eerste luchthavenindelingbesluit, in ieder geval de contour overeenkomend met een individueel risico van 10^{-5} (artikel X, derde lid). In deze ruimtelijke zones, met de hoogste risico's, geldt dus dat deze vrij moeten worden gemaakt van woningen of andere in het besluit aangewezen gebouwen. Voor het overige beperkingengebied gelden bouwbeperkingen. Voor een nadere bespreking van de wijze waarop in het kader van dit wetsvoorstel aan de ruimtelijke component van het externe-veiligheidsbeleid invulling is gegeven wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze memorie.

In aanvulling op de beheersing van de ruimtelijke indeling rond de luchthaven in het luchthavenindelingbesluit door middel van beperkingen en regels aan de omgeving, is de beheersing van de risico's door het stellen van een grenswaarde in het luchthavenverkeerbesluit een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel.

Grenswaarde voor het totale risicogewicht

Artikel 8.15, vijfde lid, van het wetsvoorstel geeft aan dat het luchthavenverkeerbesluit in ieder geval de grenswaarden bevat voor het externe veiligheidsrisico.

In het eerste luchthavenverkeerbesluit zal een nieuwe grenswaarde worden geïntroduceerd namelijk het totale risicogewicht. Het totale risicogewicht wordt vastgesteld met een van het statistische externe-veiligheidsmodel¹ afgeleide en sterk vereenvoudigde rekenregel. Hierin zijn parameters opgenomen voor het aantal vliegtuigbewegingen, de gemiddelde ongevalkans en het gemiddelde vliegtuiggewicht. De grenswaarde van het totale risicogewicht mag op jaarbasis door de luchthaven en zijn gebruikers niet worden overschreden.

Artikel X, vierde lid, geeft aan dat voor de vaststelling van de grenswaarde voor het totale risicogewicht voor het eerste luchthavenverkeerbesluit dezelfde gegevens worden gebruikt als die ten grondslag liggen aan de beperkingen en regels zoals bepaald in het eerste luchthavenindelingbesluit².

Voor elk luchthavenverkeerbesluit volgend op het eerste besluit bepaalt artikel 8.15, zevende lid, dat dit besluit gericht dient te zijn op een beschermingsniveau dat ook voor het aspect externe veiligheid, op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat werd geboden in het eerste luchthavenverkeerbesluit.

De grenswaarde voor het totale risicogewicht in combinatie met de regels voor het baan- en routegebruik en de handhavingspunten voor geluid bewerkstelligt dat buiten de sloopzones geen externe-veiligheidsrisico's optreden groter dan 10^{-5} individueel risico.³

Genoemde combinatie van regels en grenswaarden voor geluid leggen namelijk, in het bijzonder in het verlengde van de start- en landingsbanen waar het risico voor externe veiligheid het grootst is, beperkingen op aan de verdeling van het luchthavenluchtverkeer over banen en routes.

Daarbij wordt nog aangetekend dat bij de vaststelling van de sloopzones op basis van de 10^{-5} individuele risicocontouren, net als bij de vaststelling van de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten, een meteotoeslag wordt toegepast.

Tenslotte dient er in dit verband gewezen te worden op de in het luchthavenverkeerbesluit vast te leggen *regels* zoals de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer (de openstelling van de start- en landingsbanen) en, waar voorgeschreven, de ligging en het gebruik van de luchtverkeerswegen. Deze dragen eveneens bij aan het beheersen van de risico's inzake externe veiligheid. Immers deze regels zijn er op gericht zo weinig mogelijk over woonbebouwing te vliegen. Om die reden hoeven er geen *aparte* regels voor externe veiligheid in het luchthavenverkeerbesluit te worden opgenomen. De combinatie van de grenswaarden voor externe veiligheid en eerder genoemde regels biedt een bescherming waardoor zowel de omvang als de verdeling van het externe-veiligheidsrisico in de omgeving van de luchthaven wordt beperkt en beheerst.

Instrumenten sector

De luchtvaartsector kan zelf veel bijdragen aan de verhoging van veiligheid door middel van onder andere een verbeterde onderlinge samenwerking (IVMS), de inzet van veiliger (nieuwe) vliegtuigen (vlootsamenstelling), een optimaal vlootonderhoud, de controle op passagiers, vracht en bagage, training en opleiding van bemanning en andere werkenden op de luchthaven.

Veel van die bijdragen komt niet of slechts indirect tot uitdrukking in de onderliggende parameters voor externe veiligheid in het luchthavenverkeerbesluit. De rekenregel voor het totale risicogewicht omvat maar

¹ Deze berekeningen worden uitgevoerd aan de hand van het rekenmodel zoals dit is vastgelegd in het rapport van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR CR 93 372 L, nadien gewijzigd bij rapport NLR-CR-2000-147 (artikel X, tweede lid).

² Zie vorige noot.

³ In het geval dat op grond van artikel 8.21 een tijdelijke vrijstelling van het luchthavenverkeerbesluit wordt verleend, kan dat besluit voor die tijd niet meer verzekeren dat buiten de sloopzones geen extern-veiligheidsrisico optreedt groter dan 10^{-5} individueel risico. In dat geval zal de belasting door het luchthavenluchtverkeer in verband met de externe veiligheid zo dit gewenst is nader in omvang of in tijd ingeperkt kunnen worden door de aan die vrijstelling te verbinden beperkingen en voorschriften.

drie parameters die slechts beperkt door de sector zijn te beïnvloeden. Aanpassing van de ongevalkans, op basis van huidige en verwachte toekomstige verbeteringen is daarbij per definitie niet mogelijk omdat het een statistische grootheid betreft die is gebaseerd op historische ongevalgegevens.

Anders dan bij het nieuwe geluidstelsel het geval is, leidt het voorgaande ertoe dat het stelsel externe veiligheid in zijn huidige vorm nauwelijks impulsen biedt aan de sector tot het nemen van maatregelen ter verdere verkleining van de risico's van externe veiligheid.

Om die reden wordt op dit moment gewerkt aan de ontwikkeling van een verbeterd risicomodel om de (externe) veiligheid in de luchtvaart te bepalen, het zogenaamde causale model.

Een dergelijk model wordt gekenmerkt door een meer pro-actieve in plaats van een reactieve benadering van kennisontwikkeling en -management rond luchtvaartveiligheid. Het vormt tevens een goed instrument voor het reeds genoemde integraal veiligheidsmanagement-systeem (IVMS). Dit systeem beoogt immers, evenals het causale model, verbanden te leggen tussen taken en verantwoordelijkheden van afzonderlijke partijen op het gebied van zowel de interne als de externe veiligheid en biedt, in tegenstelling tot het huidige externe-veiligheidsbeleid dat is gebaseerd op een ongevalstatistiek (dus retrospectief), goede impulsen voor de sector tot gerichte pro-actieve maatregelen ter verbetering van zowel interne als externe veiligheid.

Handhaving

De grenswaarde voor het totale risicogewicht handhaaft de inspecteur-generaal door zijn maatregelen te kiezen op basis van een analyse met het uitgebreide externe-veiligheidsmodel¹.

Het ligt voor de hand dat de maatregelen van de inspecteur-generaal bij overschrijding van de grenswaarde voor het totale risicogewicht zich met name zullen richten op de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer. Immers het kan zijn dat er een te groot aantal vliegtuigbewegingen in enig jaar op de luchthaven zijn toegelaten of dat de ongevalskans per vliegtuigbeweging (eventueel) in combinatie met het aantal vliegtuigbewegingen een overschrijding van de grenswaarde heeft veroorzaakt. De door de inspecteur-generaal te nemen maatregelen kunnen dan ook gevolgen hebben voor (de voorziene vlootmix die in beschouwing is genomen ter bepaling van) de maximale afhandelingscapaciteit (declared capacity) van de luchthaven zoals deze jaarlijks door de exploitant wordt vastgelegd.

§ 3.3.3 Lokale luchtverontreiniging en geur

Algemeen

Voor de luchtkwaliteit in Nederland zijn, mede ter implementatie van Europese richtlijnen, wettelijke maximale concentraties voor een zestal luchtverontreinigende stoffen² vastgesteld³.

Deze maximale concentraties geven de concentratie van (een) bepaalde stof(fen) aan waarboven eventuele gezondheidsrisico's niet acceptabel worden geacht. De maxima zijn gericht tot de bestuursorganen in Nederland (Rijk, provincies en gemeenten). Deze bestuursorganen hebben bij de uitoefening van hun bevoegdheden de desbetreffende grenswaarden in acht te nemen.

Er is geen reden om voor de luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven Schiphol aparte maximale concentraties vast te stellen. Dit laat onverlet dat bij de besluitvorming omtrent het luchthavenverkeerbesluit – voor zover het luchtzijdige activiteiten betreft – wordt getoetst aan de in de regelgeving vastgelegde maxima. Dit geldt uiteraard ook voor de

¹ Deze analyse kan worden uitgevoerd aan de hand van het rekenmodel zoals dit is vastgelegd in het rapport van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR CR 93 372 L, nadien gewijzigd bij rapport NLR-CR-2000-147 (artikel X, tweede lid).

² Het Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide, het Besluit luchtkwaliteit koolmonoxide en lood en het Besluit luchtkwaliteit benzeen.

³ Op 14 december 2000 is door de Minister van VROM aan de Staten-Generaal gezonden het ontwerp voor een Besluit luchtkwaliteit ter uitvoering van Richtlijn 1999/30/EG en Richtlijn 96/62/EG. In het ontwerp zijn de in de vorige noot genoemde besluiten luchtkwaliteit, in sterk gewijzigde vorm, geïntegreerd. In deze beschouwing is reeds geïntegreerd op de inwerkingtreding van het ontwerp.

provincie Noord-Holland in het kader van de vergunningverlening – voor zo ver het landzijdige activiteiten betreft – op grond van de Wet milieubeheer.

Het kabinet heeft, indachtig het bovenstaande, in de nota Toekomst van de nationale luchthaven voor een andere lijn gekozen dan die ten grondslag ligt aan de, bij dit wetsvoorstel in te trekken, PKB Schiphol en Omgeving.

Het beleid, zoals vastgelegd in de PKB, is erop gericht dat de lokale luchtverontreiniging in een studiegebied rond de luchthaven niet mag verslechteren. Daartoe is voor lokale luchtverontreiniging vanaf het jaar 2003 bij de ingebruikname van de vijfde baan een standstill van emissieplafonds in het studiegebied bepaald ten opzichte van het jaar 1990. Daarbij gaat het om de stoffen CO₂, CO, NO_x, VO_S, SO₂ en zwarte rook. Het in de PKB neergelegde beleid geldt voor de totale emissie van alle bronnen in het studiegebied tezamen: wegverkeer, luchtvaart, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming.

In het stelsel dat ten grondslag ligt aan dit wetsontwerp wordt afgestapt van het vaststellen van emissieplafonds voor alle bronnen in de regio tezamen. In plaats daarvan is het nieuwe stelsel gericht op het vaststellen van grenswaarden voor de lokale emissies door de luchtvaart.

In het eerste luchthavenverkeerbesluit zullen grenswaarden worden opgenomen voor de stoffen CO, NO_x, VO_S, SO₂, fijn stof (PM₁₀) en benzeen. Daarmee zijn er voor op één na (namelijk lood, dat in vliegtuigbrandstof niet voorkomt) alle stoffen, waarvoor Nederlandse grenswaarden voor luchtkwaliteit gelden, emissieplafonds voor de luchtvaart. In de nieuwe normstelling wordt zwarte rook vervangen door de parameter voor fijn stof PM₁₀. Zwarte rook is namelijk luchtverontreiniging door deeltjes; conform het internationale en nationale beleid is in dit wetsvoorstel fijn stof (PM₁₀) opgenomen als maat voor deeltjesvormige verontreiniging. Deze parameter PM₁₀ staat voor de fractie fijn stof met een diameter kleiner dan 10 micron en wordt algemeen gehanteerd als aërosol parameter die van belang is voor de gezondheid van de mens. Benzeen is ten opzichte van de PKB als stof toegevoegd, omdat hiervoor een wettelijke normstelling is. Deze stof maakt overigens onderdeel uit van de groep vluchtige organische stoffen (VOS) waarvoor als groep ook een grenswaarde geldt.

De mondiale milieuproblemen ten gevolge van onder meer de luchtvaart worden in het stelsel buiten beschouwing gelaten. Daarom maakt CO₂ geen onderdeel meer uit van de luchtverontreinigende stoffen in het nieuwe stelsel.

De benadering van de luchthaven Schiphol is in deze ten dele analoog aan de benadering voor industriële bedrijven. Aan dergelijke bedrijven worden, in hun milieuvergunning, eveneens emissieplafonds opgelegd. Voor een ander deel sluit de benadering van Schiphol aan bij het emissiebeleid voor vervoerssectoren. Voor vervoerssectoren zoals het wegvervoer heeft de overheid er namelijk voor gekozen eisen te stellen aan de uitstoot van afzonderlijke (groepen van) wegvoertuigen en niet voor een maximering van het aantal wegvoertuigen of gereden kilometers. Voor de luchthaven Schiphol wordt bij het vaststellen van dergelijke eisen, in internationaal verband (ICAO), rekening gehouden met het internationale karakter van het luchtverkeer.

Het overgangsartikel XII stelt voor het eerste luchthavenverkeerbesluit de randvoorwaarden voor de per saldo gelijkwaardige overgang voor het op de PKB gebaseerde stelsel naar het nieuwe stelsel van grenswaarden voor

de emissie van stoffen die door het luchthavenluchtverkeer op jaarbasis mag worden veroorzaakt.

Daartoe geeft genoemd artikel aan dat bij de vaststelling in het eerste luchthavenverkeerbesluit van de grenswaarden voor de emissie van stoffen door het luchthavenluchtverkeer wordt getoetst of de emissies ten gevolge van de luchtvaart en de andere in de PKB genoemde sectoren in het studiegebied, op het moment van het vaststellen van de grenswaarden voor de luchtvaart, een per stof (CO, NO_x, VO_S, SO₂ en PM₁₀) aangegeven hoeveelheid niet overschrijden.

Bij de voorbereiding van het eerste luchthavenverkeerbesluit zal een milieu-effectrapportage worden gemaakt die zal zijn gericht op een vergelijking van het beschermingsniveau zoals dit wordt geboden bij het eerste besluit met het beschermingsniveau zoals dit ten aanzien van het vijfbanenstelsel is vastgelegd in de PKB.

Voor elk daarop volgend luchthavenverkeerbesluit bepaalt artikel 8.15, zesde lid, dat dit besluit gericht dient te zijn op een beschermingsniveau dat voor lokale luchtverontreiniging gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat werd geboden in het eerste luchthavenverkeerbesluit.

Grenswaarden voor de emissie van stoffen

Artikel 8.15, vijfde lid onder c, schrijft voor dat het luchthavenverkeerbesluit in ieder geval de grenswaarden op jaarbasis bevat voor de emissie van de stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. Bij het eerste luchthavenverkeerbesluit wordt het overgangsartikel XII in acht genomen.

Ten behoeve van het eerste luchthavenverkeerbesluit worden de grenswaarden voor de in het overgangsartikel genoemde stoffen vastgesteld op basis van de verwachte technische ontwikkeling van de luchtvaart. De basis daarvoor is de verwachte vlootsamenstelling in 2010. Daarin zit de vlootvernieuwing verdisconteerd met inzet van de redelijkerwijs best mogelijke emissiebeperkende maatregelen. De grenswaarden zullen worden uitgedrukt in relatieve emissieplafonds, bijvoorbeeld in de vorm van een maximum hoeveelheid uitstoot per (maximum) startgewicht. Zou daartoe overigens aanleiding bestaan, dan kunnen deze plafonds worden herzien.

De berekeningen en metingen die in het kader van het Evaluatie- en Monitoringprogramma Schiphol en omgeving (EMSO) zijn uitgevoerd tonen aan dat de lokale luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven niet aantoonbaar is veranderd ten opzichte van 1990. In 1998 worden in woongebieden de wettelijke maxima voor luchtverontreinigende stoffen niet overschreden. Alleen in de directe omgeving van autosnelwegen wordt de maximale concentratie voor NO₂ overschreden. Op basis van scenario-berekeningen wordt verwacht dat de totale concentraties op leefniveau in de woongebieden in 2003 en 2010 duidelijk lager zullen zijn dan in 1990. Naar verwachting zullen in geen van de woongebieden de vigerende landelijke grenswaarden worden overschreden.

De emissies van de luchtvaart in 1998 zijn toegenomen ten opzichte van 1990. De emissies per vliegtuigbeweging zijn, met uitzondering van CO, echter gedaald. De totale emissies van alle, in de PKB genoemde bronnen tezamen, zijn met uitzondering van CO en VOS gedaald ten opzichte van 1990.

Instrumenten luchtvaartsector

In de grenswaarden voor de emissie van de stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken zal, in het luchthavenverkeerbesluit, de inzet van de redelijkerwijs best mogelijke emissiebeperkende maatregelen zijn verdisconteerd. Dit betekent dat de luchtvaartsector maatregelen heeft te nemen

ten einde zich bij de door de sector gewenste groei van het luchtverkeer te kunnen houden aan de grenswaarden. Daartoe zou de exploitant van de luchthaven door middel van tariefstelling het gebruik van vliegtuigen met een hoge(re) emissie kunnen ontmoedigen. Verder zijn er met name maatregelen denkbaar in het kader van de vliegtuigafhandeling zoals het taxiën op minder motoren. Overigens zij hier vermeld dat de internationale burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) voor een aantal luchtverontreinigende stoffen eisen heeft gesteld aan de maximale uitstoot van vliegtuigmotoren.

Handhaving

Het ligt voor de hand dat de maatregelen van de inspecteur-generaal bij overschrijding van de grenswaarden voor de emissie van de stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken zich met name zullen richten op de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer. Immers het kan zijn dat er een te groot aantal vliegtuigbewegingen in enig jaar op de luchthaven zijn toegelaten of dat de emissie van sommige typen vliegtuigen (eventueel) in combinatie met het aantal vliegtuigbewegingen een overschrijding van de grenswaarden heeft veroorzaakt. De door de inspecteur-generaal te nemen maatregelen kunnen dan ook gevolgen hebben voor (de voorziene vlootmix die in beschouwing is genomen ter bepaling van) de maximale afhandelingscapaciteit (declared capacity) van de luchthaven zoals deze jaarlijks door de exploitant wordt vastgelegd.

Indien de *landelijk* geldende maximale concentraties voor luchtverontreinigende stoffen worden overschreden dan wordt het algemene beleid gevolgd zoals dit is neergelegd in de Nederlandse regelgeving waarnaar in de introductie van deze paragraaf is verwezen. Een en ander kan inhouden dat dan ook de luchthaven een bijdrage dient te leveren aan de beperking van de emissie van de stoffen waarvan die landelijke maxima worden overschreden. Een en ander zou kunnen betekenen dat het luchthavenverkeerbesluit op dit punt dient te worden bijgesteld.

Geur

In de nota Toekomst van de nationale luchthaven is aangegeven, dat in het overheidsbeleid voor geur thans, in tegenstelling tot hetgeen werd aangenomen bij de totstandkoming van de Planologische kernbeslissing Schiphol en Omgeving, geen getalsmatige geurnorm is vastgelegd.

De berekeningen en metingen die in het kader van het eerder genoemde EMSO-programma zijn uitgevoerd, tonen aan dat de totale geuremissie van het luchthavenluchtverkeer in 1998 is toegenomen ten opzichte van 1990. Het aantal inwoners binnen de geurcontour op basis van de PKB ligt in 1998 circa 40% boven het niveau van 1990.

De belangrijkste bronnen van geuremissies zijn taxiën, opstijgen en landen.

Er zijn in zijn algemeenheid overigens geen goede gegevens beschikbaar ten aanzien van de uitstoot van geurstoffen door de luchtvaart. Onduidelijk is ook welke stoffen precies verantwoordelijk zijn voor de specifieke geur van luchtvaart. De berekende geuremissie is momenteel dus omgeven met onzekerheid. De resultaten van de tot nu toe gebruikte geurberekeningen en tellingen van het aantal mensen binnen de geurcontouren moeten dan ook met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

In het luchthavenverkeerbesluit wordt, in overeenstemming met de uitgangspunten van het overheidsbeleid voor geur zoals verwoord in de herziene nota Stankbeleid en de bijbehorende brieven aan de Tweede Kamer, geen kwantitatieve norm voor geur opgelegd. In plaats daarvan wordt door middel van onderzoek vastgesteld in welke gebieden welke

mate van geurhinder wordt ervaren en wordt geprobeerd in kaart te brengen welke activiteiten van de luchthaven en het luchthavenluchtverkeer en welke weersomstandigheden bepalend zijn voor de geurhinder in die gebieden. Op basis van die informatie worden geurbeperkende maatregelen vastgesteld die door de luchtvaartsector dienen te worden gerealiseerd. Deze maatregelen hebben voor een deel geen (directe) betrekking op het luchthavenluchtverkeer maar op aspecten die thuis horen in de milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer. De te nemen maatregelen zullen in het luchthavenverkeerbesluit en – in goed overleg met de provincie Noord-Holland – in de milieuvergunning van de luchthaven worden neergelegd.

Overigens zij hier nog opgemerkt dat de maatregelen, die de luchtvaartsector moet nemen om de grenswaarden voor de emissie van stoffen die de lokale luchtverontreiniging veroorzaken, tevens de geurbelasting reduceren.

Periodiek zal worden onderzocht of de geurbelasting door de genomen maatregelen wordt beheerst. Is dat laatste niet het geval dan kunnen aanvullende maatregelen worden opgelegd.

§ 3.4. Informatievoorziening

De met dit wetsvoorstel geboden bescherming tegen de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer heeft in zijn praktische uitwerking een zeer technisch karakter. Om de vraag te beantwoorden of de grenswaarden die zijn vastgelegd in het luchthavenverkeerbesluit al of niet worden overschreden, zijn geavanceerde meettechnieken nodig, die de invoer leveren voor evenzeer geavanceerde rekenmodellen. Overeenkomstig de nieuwe rolverdeling tussen overheid en luchtvaartsector – en zoals dat ook gebruikelijk is bij andere grootschalige industriële activiteiten – is het de sector die moet laten zien dat de gestelde grenswaarden niet overschreden worden. Om hier praktisch vorm aan te kunnen geven is de verplichting tot registreren van het veiligheidsrisico en de milieubelasting gelegd bij degene die daar het meest voor in aanmerking komt: de exploitant van de luchthaven.

De registratie moet gegevens opleveren die bruikbaar en betrouwbaar zijn. In verband met de bruikbaarheid verplicht artikel 8.27, tweede lid, om de registratie zodanig uit te voeren dat het mogelijk is de gerealiseerde gevolgen van het luchthavenluchtverkeer te vergelijken met de in het luchthavenverkeerbesluit vastgelegde grenswaarden. De betrouwbaarheid van de registratie is een van de pijlers voor een adequate handhaving van het luchthavenverkeerbesluit. Omdat de exploitant van de luchthaven in dit verband een belanghebbende partij is, gaat het niet aan de zorg voor het totstandbrengen van de registratie zonder meer aan hem over te laten. De overheid zal over het gehele traject van de daartoe te verrichten metingen en berekeningen voor een borging van de kwaliteit van de registratie zorg moeten dragen. En wel zo, dat over de juistheid van de geregistreerde gegevens in redelijkheid geen discussie kan ontstaan. Voor die borging kan worden gebruik gemaakt van een toetsingsstelsel, bijvoorbeeld in de vorm van certificatie. Een onafhankelijke instantie ziet dan toe op de deugdelijkheid van het registratiesysteem. Ook kan, in plaats daarvan of in aanvulling daarop, een meer rechtstreekse controle van overheidswege plaatsvinden op elementen van dat systeem zoals de gebruikte apparatuur of verrichte handelingen. De (technische) invulling van de wijze van registreren en het verzekeren van de betrouwbaarheid van gegevens zal worden uitgewerkt in de ministeriële regeling over de informatievoorziening, die ingevolge artikel 8.27, derde lid, moet worden opgesteld. Die regeling zal de concretisering bevatten van de hiervoor aangegeven waarborgen voor de betrouwbaarheid van de registratie.

De inspecteur-generaal dient ten behoeve van de uitvoering van zijn taak de geregistreerde gegevens en de andere in artikel 8.28 bedoelde gegevens tot zijn beschikking te hebben. De wijze waarop deze gegevens moeten worden verstrekt zal vastgelegd worden in de hierboven genoemde ministeriële regeling. De inspecteur-generaal zal elk half jaar verslag uitbrengen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de voorzieningen en maatregelen die zijn getroffen (artikel 8.29).

Bij de nieuwe aanpak van het beheersen van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer van de luchthaven Schiphol past een actieve opstelling ten aanzien van de openbaarheid van gegevens. Daarbij kan naast de klassieke methode van openbaarmaking in publicatiebladen of nieuwsbladen ook gebruik gemaakt worden van meer eigentijdse methoden. Het is bijvoorbeeld denkbaar om de (ontwikkeling van de) geluidbelasting op het internet ter beschikking te stellen. Ook dit aspect zal in de ministeriële regeling worden uitgewerkt (artikel 8.30).

De ministeriële regeling over de informatievoorziening zal worden vastgesteld door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM (artikel 8.26).

HOOFDSTUK 4. OVERLEG EN ADVIES INZAKE SCHIPHOL

In de Tnl-nota (1999) is aangekondigd dat het kabinet voorstellen zou doen voor een aangepaste overleg- en adviesstructuur inzake Schiphol, die per 2003 of zoveel eerder als betrokken partijen wenselijk achten zou moeten ingaan. Hoewel deze voorstellen slechts ten dele van zodanige aard zijn dat voor de verwezenlijking daarvan wettelijke voorzieningen nodig zijn, is het wenselijk hier een overzicht te bieden van de zich aftekenende nieuwe overleg- en adviesstructuur. Die is het resultaat van beraad met de betrokken partijen dat parallel aan de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden.

Het ligt voor de hand de organisatie van het advies en overleg met betrekking tot Schiphol af te stemmen op de gewijzigde rolverdeling tussen de overheid en de partijen uit de luchtvaartsector die in bijgaand wetsvoorstel besloten ligt. Dit heeft met name consequenties voor de positie van de Commissie Geluidhinder Schiphol (CGS). Die commissie fungeert thans op grondslag van artikel 28 van de Luchtvaartwet in de eerste plaats als platform voor overleg en voorlichting omtrent de milieuhygiëne rond de luchthaven. Daarnaast kan de commissie ook een adviesrol vervullen bij de totstandkoming van maatregelen en voorschriften van overheidswege over het aangegeven onderwerp. In de commissie hebben vertegenwoordigers van de verschillende betrokken overheden, van de partijen uit de luchtvaartsector, van de omwonenden en van de milieuroorganisaties zitting.

In het nieuwe stelsel, waarvoor dit wetsvoorstel de basis bevat, stelt de overheid de randvoorwaarden vast waarbinnen het gebruik van de luchthaven zich dient af te spelen en zorgt zij voor een strikte handhaving daarvan. Binnen die randvoorwaarden is het aan de luchtvaartsector zijn bedrijfsvoering te optimaliseren, daarbij zo goed mogelijk rekening houdend met zijn omgeving. Dit laatste kan worden aangemerkt als een streven naar goed nabuurschap, waarmee op langere termijn bezien een vitaal belang van de sector zelf gediend is. De kerntaak van de opvolgster van de CGS zal zijn te fungeren als structureel platform voor overleg tussen sector en omgeving over milieu- en veiligheidsaspecten van het luchtverkeer van en naar Schiphol. De overlegpartners kunnen deze taak verbreden met andere voor de leefbaarheid van belang zijnde aspecten.

Het thans aan de CGS verbonden klachtenbureau zal in de nieuwe opzet zijn werkzaamheden op de bestaande voet kunnen vervolgen. Voor de rijksoverheid is binnen het nieuwe overlegverband geen rol meer weggelegd. Omdat ook van een formele adviesfunctie ten behoeve van de rijksoverheid geen sprake meer zal zijn, is het niet nodig te voorzien in een wettelijke basis voor het overlegplatform. Als onderdeel van hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet zal artikel 28 niet gelden met betrekking tot de luchthaven Schiphol (zie artikel II, onder B, van het wetsvoorstel). Een en ander staat er overigens niet aan in de weg dat de rijksoverheid net als ten aanzien van de huidige CGS een faciliterende rol vervult bij het overleg tussen sector en omgeving.

Op bestuurlijk niveau heeft de provincie Noord-Holland te kennen gegeven het initiatief te willen nemen tot het in het leven roepen van een Bestuurlijke Regiegroep Schiphol (BRS). Het oogmerk hierbij is dat in de BRS overleg plaatsvindt tussen de betrokken provinciale en gemeentelijke instanties over de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol. Dat overleg is gericht op een onderling afgestemde regie ten aanzien van de aspecten ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, milieu en economie. Zowel voor de rijksoverheid als voor de luchthaven Schiphol zelf kan de BRS fungeren als aanspreekpunt van de regio waar het om genoemde aspecten gaat.

Het belang van de rol die de Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) vervult, vermindert niet bij het van kracht worden van het nieuwe wettelijke stelsel voor Schiphol. Ook onder dat stelsel is er alle grond om de risico's voor de omgeving van het luchtverkeer van en naar Schiphol zo goed mogelijk te beheersen. Advisering ter zake door een onafhankelijk orgaan is van veel belang, omdat juist door de kritische distantie die zo'n orgaan in acht kan nemen mogelijk gevaren voor de veiligheid aan het licht kunnen komen. Het bestaan van de VACS als adviesorgaan ten behoeve van de minister van V en W is – zonder tijdslimiet – geregeld bij artikel X van de wet van 29 april 1999 (Stb. 235). In aanvulling daarop heeft de commissie ook tot taak gekregen zorg te dragen voor de uitvoering van de vijfjaarlijkse safety-audit op Schiphol en zich voortdurend op de hoogte te stellen van de internationale ontwikkelingen op veiligheidsgebied.

HOOFDSTUK 5. DE GEVOLGEN VAN HET WETSVORSTEL

Algemeen

Uit hetgeen hiervoor al is opgemerkt mag duidelijk zijn dat met dit wetsvoorstel niet wordt beoogd om zaken die tot nu toe niet zijn gereguleerd, binnen de greep van de wetgever te brengen. Het gaat er om voor Schiphol een nieuw systeem voor het beschermen van belangen op het gebied van veiligheid en milieu in de plaats te stellen van het bestaande. Enerzijds wordt daarmee beoogd een betere en meer effectieve bescherming te bieden aan die belangen en anderzijds om de betrokken partijen uit de luchtvaartsector een zo groot mogelijke vrijheid te bieden om zelf binnen de aan te geven grenzen hun bedrijfsvoering te regelen. Bemoeienis van de overheid met onderdelen van die bedrijfsvoering wordt zo veel mogelijk teruggedrongen.

Een en ander betekent in de eerste plaats dat de gevolgen van dit voorstel in die zin beperkt zullen zijn dat het er primair niet om gaat uitkomsten te bereiken die op dit ogenblik ook niet reeds worden nagestreefd. Wel strekt de nieuwe systematiek er toe meer zekerheid te bieden dat die uitkomsten ook daadwerkelijk worden bereikt. Dit is van belang voor de omwonenden en kan helpen voorkomen dat het feitelijk gebruik van Schiphol een permanente bron van debat en onrust is. Voor de luchtvaartsector opent

het voorstel zo mogelijkheden om binnen een bestendig kader in onderlinge samenwerking tot een betere benutting van het door de luchthaven geboden potentieel te komen.

Financiële gevolgen voor de overheid

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rijksbegroting zullen van beperkte aard zijn en binnen de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden opgevangen. De verwachting omtrent de beperkte omvang van de financiële gevolgen hangt voor een belangrijk deel samen met de omstandigheid dat naar de huidige inzichten er geen aanzienlijke ruimtelijke ingrepen te verwachten zijn. Het aantal in verband met de externe veiligheid of de geluidbelasting te verwijderen woningen zal naar verwachting slechts beperkt toenemen, ten opzichte van de in de PKB Schiphol en Omgeving geschetste situatie.

De wijze van financiering van de isolatie door middel van een geluidsheffing burgerluchtvaart is ongewijzigd gebleven. De kosten van het isolatieproject (zie paragraaf 2.3) komen in eerste instantie voor de rekening van het Rijk, maar worden vervolgens gedragen door de luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol landen, zodat deze kosten per saldo geen (extra) druk op de rijksbegroting zullen leggen.

Gevolgen voor de luchtvaartsector

De bepalingen van dit wetsvoorstel richten zich op de N.V. Luchthaven Schiphol als exploitant van de nationale luchthaven, de te privatiseren luchtverkeersbeveiligingsorganisatie LVNL en de luchtvaartmaatschappijen die van en naar Schiphol vliegen. Bij deze laatste categorie neemt de KLM-groep, die tussen de 60% en 70% van het luchtverkeer op Schiphol voor haar rekening neemt, een bijzondere positie in. Gezamenlijk worden de hiervoor bedoelde bedrijven in deze memorie aangeduid als de luchtvaartsector.

Enkele cijfers kunnen een indruk geven van de economische betekenis van het Nederlandse deel van die luchtvaartsector. De N.V. Luchthaven Schiphol had in 1999 een jaaromzet van 1267 miljoen gulden en behaalde in dat jaar een winst van 280 miljoen gulden. Bij deze onderneming werken berekend op basis van volledige functies 1868 personen. Op het gehele terrein van de luchthaven Schiphol zijn dagelijks circa 52 000 personen werkzaam. Bij de thans nog als zelfstandig bestuursorgaan opererende LVNL zijn 872 personen in dienst. De omzet van de LVNL over 1998 bedroeg 309 miljoen gulden; in dat jaar werd een positief saldo behaald van 7 miljoen gulden. De KLM-groep neemt in de wereldluchtvaart een positie in waarvan de relatieve betekenis aanmerkelijk uitgaat boven die van het aan Nederland gelieerde vervoer van personen en goederen door de lucht. Die positie berust mede op een aantal strategische samenwerkingsovereenkomsten met buitenlandse luchtvaartmaatschappijen. De omzet van de KLM-groep over het boekjaar 1998/1999 bedroeg 12 901 miljoen gulden; in dat jaar werd een winst behaald van 456 miljoen gulden. Per ultimo 1998 waren bij de tot de groep behorende ondernemingen in totaal 33 892 personen werkzaam.

Het aantal luchtvaartmaatschappijen met lijndiensten op Schiphol bedraagt de laatste jaren circa 90. Daarnaast wordt de luchthaven jaarlijks aangedaan door een groot aantal chartermaatschappijen. In 1999 bedroeg het totaal aantal starts en landingen 410 000. In dat jaar werden vanaf Schiphol 36 425 113 passagiers vervoerd en 1 225 284 ton vracht.

Het is niet mogelijk in kwantitatieve zin aan te geven welke gevolgen het in dit wetsvoorstel vervatte systeem voor de bedrijven uit de luchtvaartsector zal hebben. Die gevolgen worden immers in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de sector zelf invulling zal geven aan de

door dat systeem geboden ruimte. Op zichzelf zal deze nieuwe taak in ieder geval een inspanning in organisatorische zin vragen, waarbij aanneemelijk is dat aan de N.V. Luchthaven Schiphol als exploitant van de luchthaven een initiërende rol zal toevallen. Daarnaast bevat het nieuwe systeem een permanente uitnodiging aan de bedrijven uit de sector om door het invoeren van technische verbeteringen, waarvoor vrijwel steeds investeringen nodig zullen zijn, te komen tot een betere benutting van bedoelde ruimte. Daarbij kan het gaan van het ontwikkelen van andere aanvliegwijzen tot het in gebruik nemen van stillere vliegtuigtypes. Het is aan de betrokken bedrijven zelf om uit te maken of de daarmee te behalen winst aan vliegcapaciteit opweegt tegen de te verrichten investeringen. Hoe dergelijke afwegingen in de praktijk zullen worden gemaakt en tot welke uitkomsten zij zullen leiden, kan hier niet worden aangegeven. De omvang van het rendement van «Schiphol als bedrijf» staat niet bij voorbaat vast, maar is afhankelijk van de inspanningen van de bedrijven uit de luchtvaartsector. Wel blijft als vast gegeven staan dat de bedrijfsvoering zich zal hebben af te spelen binnen de van overheidswege aangegeven randvoorwaarden inzake milieu en veiligheid.

Handhaving

Bij brief van 27 januari 2000 heeft de minister van V en W de voorzitter van de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van haar voornemen om een Inspectie Verkeer en Waterstaat in te stellen.¹ Daarin zullen de uitvoerings- en handavingsorganisaties van de Rijksluchtvaartdienst, de Rijksverkeersinspectie en de Scheepvaartinspectie worden ondergebracht. Op termijn kunnen daar andere uitvoerings- en handavingstaken uit het ressort van Verkeer en Waterstaat aan worden toegevoegd. Het zelfstandiger positioneren van de inspectietaken is er op gericht door een vergroting van de transparantie in de toedeling van verantwoordelijkheden het vertrouwen in de overheid te versterken. Tevens worden zo mogelijkheden geschapen voor verdere professionalisering van de inspectiefunctie en de ontwikkeling van strategisch uitvoerings- en handavingsbeleid.

Voor het terrein van de luchtvaart valt de overgang naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat in belangrijke mate samen met een reorganisatie van de Rijksluchtvaartdienst op basis van het onderscheid tussen de functies beleid, uitvoering en handhaving. Als gevolg daarvan zijn de beleids-taken op het gebied van de luchtvaart ondergebracht in een nieuw gevormde directie Luchtvaartbeleid; de uitvoerings- en handavingstaken gaan over naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Binnen deze inspectie zullen zij worden ondergebracht bij de Nederlandse Luchtvaartautoriteit en de Handavingsdienst Luchtvaart. Wanneer een en ander volledig zijn beslag zal hebben gekregen, hetgeen ruim vóór 1 januari 2003 het geval zal zijn, is er voor de handhaving van de luchtvaartwetgeving een onafhankelijk van het beleid opererende organisatie met specifieke deskundigheid in luchtvaartzaken.

Een belangrijke taak van deze organisatie zal liggen in de handhaving van de nieuwe wetgeving voor Schiphol, waarover dit wetsvoorstel gaat. In de tekst van het wetsvoorstel vindt dit zijn weerslag in het feit dat ter zake taken en bevoegdheden worden toebedeeld aan de inspecteur-generaal van Verkeer en Waterstaat. De taken en bevoegdheden zijn met name gericht op de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit. Zoals hierboven al uiteen werd gezet, zal het er bij de handhaving van dat besluit in de eerste plaats om gaan door het opleggen van maatregelen te bewerkstelligen dat de wettelijk vastgelegde grenswaarden worden gerealiseerd. Indien aan zulke maatregelen geen gevolg wordt gegeven, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Bovendien kan in zo'n geval bestuursdwang worden toegepast of een last onder dwangsom worden opgelegd.

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 XII, nr. 51.

De bevoegdheden ten aanzien van het opleggen van een bestuurlijke boete, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom liggen bij de minister van V en W, die aan de inspecteur-generaal mandaat kan verlenen tot het uitoefenen van deze bevoegdheden.

In strafrechtelijke handhaving van het luchthavenverkeerbesluit is, zoals uit het bovenstaande naar voren komt, niet voorzien. Normoverschrijdend gedrag uit berekening wordt door de hoogte van de boetes die volgens artikel 11.16 kunnen worden opgelegd bij overtreding van de regels of van een opgelegde maatregel, weinig aantrekkelijk gemaakt. Aan het strafrecht als ultimum remedium bestaat naast de bovengeschetste middelen geen behoefte. Ook de aard van de in het geding zijnde feiten noopt niet tot het in stelling brengen van het strafrechtelijk instrumentarium.

Het opereren van de inspecteur-generaal zal er op gericht zijn bij het publiek het vertrouwen te versterken dat ook voor de luchtvaart regels er zijn om te worden nageleefd. Gebeurt dit niet spontaan, dan zal de dienst niet alleen corrigerend moeten ingrijpen, maar ook zichtbaar moeten maken dat normoverschrijdingen niet worden getolereerd. Communicatie met het publiek en de media over het gevoerde handavingsbeleid en de daarmee bereikte resultaten is voor de dienst van veel belang.

Overigens is het nieuwe regime voor Schiphol inzake milieu en veiligheid zodanig van opzet dat er voor de partijen in de luchtvaartsector een gemeenschappelijk belang bestaat om binnen de wettelijke randvoorwaarden naar optimale benuttingsmogelijkheden te zoeken. Er mag vanuit gegaan worden dat zij elkaar hierop ook zullen aanspreken. De hieruit voortkomende onderlinge controle binnen de sector kan er niet onaanzienlijk toe bijdragen dat het aantal gevallen van normoverschrijding beperkt blijft. De toerusting van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, zowel in personele als in technische zin, zal zodanig zijn dat die gevallen ook daadwerkelijk kunnen worden gesignaleerd en effectief kunnen worden aangevat. Bij het bepalen van de hoogte van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete is rekening gehouden met de draagkracht van de betrokken ondernemingen en het mogelijk gewin dat zij met niet-normconform gedrag zouden kunnen behalen. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat juist ook in deze sector de «goede naam» voor vele ondernemingen een belangrijk bezit is. Ook dat levert grond voor de verwachting dat het aantal te bestraffen gevallen van normoverschrijding niet groot zal zijn.

ARTIKELGEWIJZE DEEL

Artikel I (Wijziging Wet luchtvaart)

A

Dit onderdeel voegt een nieuw hoofdstuk 8 in. Ten tijde van het tot stand brengen van deze memorie kent de Wet luchtvaart nog geen hoofdstuk 6. In het kader van de algemene herziening van de luchtvaartwetgeving is de wet van 12 oktober 2000, houdende wijziging van de Wet luchtvaart (vervoer van gevaarlijke stoffen en dieren) tot stand gebracht (Stb. 468). Die wet strekt tot het invoegen van een nieuw hoofdstuk 6 in de Wet luchtvaart en zal naar verwachting in werking treden voor het onderhavige wetsvoorstel. Een latere wijziging van de Wet luchtvaart zal een nieuw hoofdstuk 7 invoegen, zodat de Wet luchtvaart weer een doorlopende hoofdstuknummering zal gaan kennen. Zie in dit verband ook paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze memorie.

HOOFDSTUK 8. DE LUCHTHAVEN SCHIPHOL

TITEL 8.1. ALGEMEEN

Artikel 8.1

Onderdeel a

De huidige Luchtvaartwet werkt niet met het begrip *luchthaven*.¹ Kernbegrip in de Luchtvaartwet is het *luchtvaartterrein*, een aangewezen terrein voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen. In het wetsvoorstel worden het begrip luchthaven als samenstel van voorzieningen, en de ruimtelijke afbakening van het gebied waar die voorzieningen geconcentreerd zijn, uit elkaar gehaald.

Onder het begrip luchthaven vallen de voorzieningen voor het opstijgen en het landen van de vliegtuigen, voorzieningen voor het parkeren of taxiën van vliegtuigen, voorzieningen voor het afwickelen van de passagiers- en vrachtstromen en voorzieningen voor bedrijfsmatige activiteiten voor zover deze met de afwikkeling van het luchtverkeer samenhangen. In deze laatste categorie vallen (voorzieningen voor) bedrijven die wellicht niet zonder meer noodzakelijk zijn met het oog op het luchthavenluchtverkeer, maar daar zodanig mee samenhangen dat zij passen bij een goede exploitatie van de luchthaven. De begripsomschrijving sluit daarmee aan op de voorzieningen die ook nu binnen het luchtvaartterrein aanwezig zijn.

De ruimtelijke afbakening van de luchthaven vindt plaats door het vaststellen van het luchthavenindelingbesluit. Zie de toelichting bij artikel 8.5, tweede lid.

Onderdeel e

Een belangrijk deel van het luchthavenluchtverkeer, met name voor zover het vertrekkende straalvliegtuigen betreft, zal langs afgebakende delen van het luchtruim geleid worden. Zo'n afgebakend deel wordt aangeduid met de term: luchtverkeerweg. De luchtverkeerwegen worden in het luchthavenverkeerbesluit vastgelegd (artikel 8.14).

Op grond van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart worden luchtverkeersroutes vastgesteld (artikel 5.11). Deze routes zijn ruimtelijk gezien «smaller» dan de luchtverkeerwegen. Anders gezegd, er passen verschillende routes in een luchtverkeerweg. De luchtverkeerwegen stemmen als begrip overeen met wat nu in het vakjargon wordt aangeduid met «tolerantiegebieden». In tegenstelling tot de tolerantiegebieden, die alleen in horizontale zin zijn afgebakend, zullen de luchtverkeerwegen een driedimensionale afbakening kennen: naast een afbakening in het horizontale vlak zal een luchtverkeerweg in het verticale vlak afgebakend zijn door middel van minimum hoogten.

Onderdeel g

Dit onderdeel gaat uit van de huidige situatie, waarin de exploitatie van de luchthaven plaatsvindt door de N.V. Luchthaven Schiphol. Zoals bij artikel 8.25 zal worden toegelicht is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om de exploitatie van de luchthaven onder vergunning te stellen. Na de invoering van de luchthavenexploitatievergunning moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat op termijn niet meer de N.V. Luchthaven Schiphol, maar een ander als houder van de vergunning en daarmee als exploitant van de luchthaven op zal treden.

¹ Uitgezonderd de artikelen 26d en 37j van de Luchtvaartwet. Deze uitzonderingen zijn in dit verband niet van belang.

Hoofdstuk 8 bevat bepalingen omtrent de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In de desbetreffende artikelen wordt deze functionaris aangeduid met: inspecteur-generaal. Dit onderdeel bevat de volledige benaming van de functie. Hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie beschrijft de reorganisatie van de Rijksluchtvaartdienst en de vorming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Artikel 8.2

De voorliggende wijziging van de Wet luchtvaart beperkt zich tot de luchthaven Schiphol (zie in dat verband ook hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze memorie).

Artikel 8.3

Op verschillende plaatsen in het algemeen deel van deze memorie zijn de twee hoofdelementen van het overheidsbeleid ten aanzien van de nationale luchthaven Schiphol geschetst (zie bijvoorbeeld paragraaf 1.2 van het algemeen deel). Op de eerste plaats moet het overheidsbeleid gericht zijn op het vaststellen van goede en handhaafbare grenzen ten aanzien van veiligheid en milieu. Deze grenzen beperken de belasting die door het luchthavenluchtverkeer wordt veroorzaakt en vormen het raamwerk waarbinnen de luchtvaartsector zich kan bewegen. De overheid moet op de tweede plaats een regime creëren waarbij de luchtvaartsector binnen dat raamwerk de ruimte krijgt om het groeipotentieel te ontwikkelen. Met dit regime bevordert de overheid de optimalisatie door de sector. Het is immers met name de sector zelf die – bijvoorbeeld door investeringen in de vloot of door verbetering van vliegprocedures – in staat is om tot een optimaal resultaat te komen.

Het onderhavige artikel beoogt deze twee hoofdelementen als algemene bepaling te verwoorden.

TITEL 8.2. DE RUIMTELIJKE INDELING VAN EN ROND DE LUCHTHAVEN

§ 8.2.1. Het luchthavenindelingbesluit

Artikel 8.4

Om de vele luchtvaartovereenkomsten na te kunnen komen die Nederland onder de vlag van het Verdrag van Chicago van 1944 heeft gesloten, moet worden voorzien in een luchthaven die open is gesteld voor het burgerluchtverkeer dat op grond van de luchtvaartovereenkomsten landingsrechten heeft verkregen (zie de artikelen 15 en 28 van het verdrag). Het is vooral de luchthaven Schiphol die hierin voorziet. Het verplichtende karakter van deze verdragen wordt (onder meer) tot uitdrukking gebracht door de grondslag in het wetsvoorstel voor de belangrijkste besluiten ten behoeve van de luchthaven Schiphol, het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit, een imperatief karakter te geven (Onze Minister *stelt* een luchthavenindelingbesluit vast en niet Onze Minister *kan* een luchthavenindelingbesluit vaststellen). Dit karakter staat er niet aan in de weg dat het besluit genomen of gewijzigd wordt op aanvraag van een belanghebbende, bijvoorbeeld van de exploitant van de luchthaven.

Het luchthavenindelingbesluit wordt vastgesteld door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM, waarmee de inbreng van de meest betrokken ministers is verzekerd.

Artikel 8.5

Eerste lid

Het luchthavenindelingbesluit stelt het luchthavengebied en het beperkingengebied vast.

Tweede lid

Het beleid is er op gericht om de grenzen van het luchthavengebied, zoals deze in het eerste luchthavenindelingbesluit worden vastgesteld, overeen te laten stemmen met de grenzen van het luchthaventerrein zoals die in de huidige aanwijzing van de minister van V en W zijn vastgelegd. Binnen deze grenzen kunnen de voorzieningen gerealiseerd worden die nodig zijn om vanaf 2003 het vijfbanenstelsel met het nieuwe stelsel van grenswaarden in gebruik te nemen. De belangrijkste voorzieningen die gerealiseerd moeten worden zijn de vijfde baan zelf en alle andere voorzieningen die nodig zijn om deze baan voor het vliegverkeer te gebruiken. De Wet procedures vijfde baan Schiphol regelt de nodige wettelijke grondslagen voor de aanleg van de vijfde baan en de daarmee samenhangende voorzieningen.

Derde lid

In paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie is beschreven hoe de begrenzing van het beperkingengebied in het eerste luchthavenindelingbesluit wordt vastgesteld.

Vijfde lid

Het luchthavengebied en het beperkingengebied zullen in het besluit worden vastgesteld met behulp van kaarten: tenminste schaal 1 op 10 000 voor het luchthavengebied en tenminste schaal 1 op 50 000 voor het beperkingengebied. Deze schaalgroottes stemmen overeen met de schaal die wordt gebruikt voor bestemmingsplannen respectievelijk voor streekplannen. Zo nodig kan voor delen van de gebieden een schaal worden gebruikt die een nauwkeuriger beeld geeft.

Artikel 8.6

Het luchthavenindelingbesluit bevat regels omtrent de bestemming en het gebruik van de grond die is gelegen binnen het luchthavengebied.¹ Deze bepaling beoogt slechts inhoudelijk aan te duiden wat voor regels er aan het besluit verbonden zullen worden. De rechtsgevolgen van de regels zijn verwoord in de artikelen 8.8, 8.9 en 8.10. De regels kunnen gelden voor het hele gebied of voor een in het besluit bepaald deel van het gebied.

De huidige aanwijzing van de minister van V en W heeft voor een deel een ruimtelijk-ordenend karakter. De Luchtvaartwet schrijft immers voor dat in de aanwijzing ligging, grenzen en grootte van het tot luchtvaartterrein te bestemmen terrein en de ligging van de start- en landingsbanen moeten worden vastgelegd. De Luchtvaartwet bepaalt verder niets over de verhouding tussen de ruimtelijke bestemming in de aanwijzing en de ruimtelijke bestemming door de bestemmingsplannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het luchthavenindelingbesluit kent voor het luchthavengebied en voor het beperkingengebied één systeem van doorwerking van het besluit in de bestemmingsplannen (artikelen 8.8 en 8.9).

¹ Met «grond» wordt ook bedoeld op het oppervlaktewater en de opstallen die zich op of in de grond of het oppervlaktewater bevinden. Vergelijk artikel 3 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

De regels die voor het luchthavengebied in het luchthavenindelingbesluit worden opgenomen zullen – evenals bij de aanwijzing het geval is – betrekking hebben op de ligging van het banenstelsel. De regels die ten aanzien van het luchthavengebied gesteld kunnen worden hebben een wijder bereik dan de regels voor het beperkingengebied. De regels voor dat gebied kunnen slechts gesteld worden voor zover zij noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid en de milieubelasting. Voor het luchthavengebied kunnen dergelijke regels ook gesteld worden, maar ook andere regels die met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven noodzakelijk zijn kunnen in het besluit worden opgenomen. De hiervoor genoemde regels omtrent de ligging van het banenstelsel zijn daar een voorbeeld van.

Artikel 8.7

Eerste lid

Het luchthavenindelingbesluit bevat regels omtrent de bestemming en het gebruik van de grond die is gelegen binnen het beperkingengebied. Deze bepaling beoogt slechts inhoudelijk aan te duiden wat voor regels er aan het besluit verbonden zullen worden. De rechtsgevolgen van de regels zijn verwoord in de artikelen 8.8, 8.9 en 8.10. De regels kunnen gelden voor het hele gebied of voor een in het besluit bepaald deel van het gebied.

Het wetsvoorstel beoogt in de omgeving van de luchthaven bescherming te bieden tegen bepaalde gevolgen van het luchthavenluchtverkeer. De bescherming betreft de aspecten veiligheid, geluid, lokale luchtverontreiniging en geur. Zij wordt gerealiseerd door het samenspel van het luchthavenindelingbesluit, het luchthavenverkeerbesluit en het in het wetsvoorstel geregelde handhavingsregime. Voor zover de bescherming wordt uitgedrukt in ruimtelijke maatregelen op rijksniveau voor het beperkingengebied, betreft dit slechts de aspecten veiligheid en geluidbelasting. Het artikel is daarom beperkt tot deze aspecten.

Veiligheidsmaatregelen zou men kunnen onderscheiden in (1) maatregelen die het vliegen veilig maken (gericht op het veilig maken van vliegtuigen en het veilig vliegen), (2) maatregelen die beogen om schade te voorkomen gelet op het feit dat een vliegtuig kán neerstorten (bijvoorbeeld gericht op het beperken van woonbebouwing in de buurt van de baankoppen) en (3) maatregelen om de schade te beperken als een vliegtuig is neergestort (rampenbestrijding). Met veiligheid wordt in dit artikel – evenals bij het luchthavenverkeerbesluit – in eerste instantie bedoeld op de «externe veiligheid», het onder (2) bedoelde begrip. Dat neemt niet weg dat het luchthavenindelingbesluit onderdelen zal bevatten die ook het veilig vliegen bevorderen, het onder (1) bedoelde begrip. Het luchthavenindelingbesluit bevat bijvoorbeeld regels met beperkingen aan de maximale hoogte van gebouwen en andere objecten, ter implementatie van het Verdrag van Chicago (de obstakelzones). Deze regels worden (ook) vastgesteld met het oog op een «vliegveilige» afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer. Ook andere regels van het besluit kunnen mede de vliegveiligheid bevorderen.

Tweede en derde lid

De in dit lid voorgeschreven regels worden besproken in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Vierde lid

Dit lid bepaalt in het geval van vernieuwing of wijziging van het besluit

een wettelijk minimum beschermingsniveau ten aanzien van de ruimtelijke maatregelen. Latere besluiten moeten gericht zijn op een beschermingsniveau dat gemiddeld per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. De bepaling handelt slechts over veiligheid en geluid, omdat de ruimtelijke maatregelen in het beperkingengebied zich alleen op die aspecten kunnen richten.

Hier wordt gesproken over *externe* veiligheid, omdat de in de PKB Schiphol en Omgeving neergelegde bescherming juist dat veiligheidsaspect betreft.

Zie voor een verdere bespreking van dit lid paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie. Het wettelijk minimum beschermingsniveau wordt ook tot uitdrukking gebracht in artikel 8.15, zevende lid.

Artikelen 8.8, 8.9 en 8.10

Deze artikelen bepalen welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan de regels in het luchthavenindelingbesluit. De regels hebben in het algemeen hun werking door middel van de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet geregelde instrumenten als bestemmingsplannen, bouwvergunningen en aanlegvergunningen. Paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de memorie geeft een toelichting op de rechtsgevolgen (zie onder de rechtsgevolgen van het luchthavenindelingbesluit).

Artikel 8.10 kent een zelfstandig verbod voor het oprichten of plaatsen van objecten in strijd met de hoogtebeperkingen van het luchthavenindelingbesluit. In het algemeen deel van deze memorie (zie paragraaf 2.2) is uiteengezet dat dit zelfstandig verbod nodig is omdat er objecten zijn waar hoogtebeperkingen aan gesteld moeten worden in overeenstemming met het Verdrag van Chicago, maar die niet via de weg van de artikelen 8.8 en 8.9 gereguleerd kunnen worden. In de praktijk betreft het veelal (mobiele) bouwkransen. De inspecteur-generaal kan ontheffing verlenen van het verbod, bijvoorbeeld voor een periode waarin het object geen gevaar oplevert voor het luchthavenluchtverkeer. Van de aanvrager van een dergelijke ontheffing kan een vergoeding worden gevraagd voor de kosten van het verlenen van de ontheffing (artikel 8.10, vijfde lid). Het vragen van een dergelijke vergoeding past in de praktijk zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de Regeling Tarieven Rijksluchtvaartdienst 1998.

§ 8.2.2. Het voorbereiden en wijzigen van het besluit

Artikel 8.11

Eerste lid

Het luchthavenindelingbesluit wordt voorbereid met toepassing van de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Meer in het bijzonder is paragraaf 3.5.6 Awb van toepassing verklaard; de paragraaf die (onder meer) op ambtshalve te nemen besluiten betrekking heeft. Artikel 3:30 van de Awb noemt enkele mogelijkheden om bij het desbetreffende wettelijke voorschrift de procedure aan te passen. In dat verband is artikel 3:19, tweede lid, onderdeel a, Awb (terinzagelegging ontwerp) en artikel 3:21 Awb (terinzagelegging andere stukken) van overeenkomstige toepassing verklaard. De zogenoemde «voornemenprocedure» van artikel 3:30, tweede lid, Awb, is buiten toepassing gehouden.

Onlangs is door de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen tot samenvoeging van de openbare voorbereidingsprocedure en de uitge-

breide openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, kamerstukken II 1999–2000, 27 023). Deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal in de plaats komen van de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde procedure. Nader wordt bezien op welk moment dit artikel zal worden aangepast.

Tweede, derde, vijfde en zesde lid

Deze leden kennen enkele aanvullende voorschriften. Gespecificeerd wordt welke regionale bestuursorganen in ieder geval bij de voorbereiding moeten worden betrokken. Het ontwerp-besluit wordt bij deze bestuursorganen ter inzage gelegd. De beslistermijn is, in afwijking van artikel 3:33, tweede lid, van acht weken verlengd tot zestien weken na de terinzagelegging.

Vierde en zevende lid

Het vierde lid voorziet in formele betrokkenheid van het parlement bij het besluit. Naast de inspraak in den brede wordt het parlement in de gelegenheid gesteld opmerkingen over het ontwerp te maken en – zo gewenst – met de betrokken bewindspersonen over het ontwerp van gedachten te wisselen.

Als het luchthavenindelingbesluit is vastgesteld wordt het toegezonden aan de Staten-Generaal. Deze toezending is een aanvulling op de bekendmakingsvoorschriften van afdeling 3.6 van de Awb.

TITEL 8.3. HET LUCHTHAVENLUCHTVERKEER

§ 8.3.1. Het luchthavenverkeerbesluit

Een algemene beschouwing over het karakter van het luchthavenverkeerbesluit is opgenomen in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie. Daar worden de vier elementen van het luchthavenverkeerbesluit besproken: de luchtverkeerwegen, de regels, de grenswaarden en de grenzen waarbinnen de inspecteur-generaal maatregelen kan treffen.

Artikel 8.13

Het luchthavenverkeerbesluit wordt vastgesteld door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM, waarmee de inbreng van de meest betrokken ministers is verzekerd. Om te verzekeren dat bij de bepaling van de ligging en het gebruik van de luchtverkeerwegen de militaire luchtvaart niet wordt belemmerd, is overleg met de minister van Defensie voorgeschreven. Dit artikel heeft, evenals artikel 8.4 omtrent het luchthavenindelingbesluit, een imperatief karakter. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 8.4.

Artikel 8.14

Een belangrijk deel van het luchthavenluchtverkeer, met name voor zover het vertrekkende straalvliegtuigen betreft, wordt geleid langs luchtverkeerwegen. Het luchthavenverkeerbesluit legt de luchtverkeerwegen vast. Zie ook de (toelichting bij de) definitie van luchtverkeerweg in artikel 8.1, eerste lid, onderdeel e.

Artikel 8.15

Tweede tot en met zesde lid

De regels, bedoeld in het tweede en derde lid, de grenswaarden, bedoeld

in het vierde en vijfde lid en de grenzen, bedoeld in het zesde lid worden besproken in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie.

Zevende lid

Dit lid bepaalt in het geval van een vernieuwing of wijziging van het besluit een wettelijk minimum beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging. Latere besluiten moeten gericht zijn op een beschermingsniveau dat gemiddeld per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. Zie voor een verdere bespreking van dit lid paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie, het onderdeel over de inhoud van het luchthavenverkeerbesluit. Het wettelijk minimum beschermingsniveau wordt ook tot uitdrukking gebracht in artikel 8.7, vierde lid.

Artikel 8.16

Op verschillende plaatsen in deze memorie is beschreven dat de sector in de gelegenheid gesteld wordt om in onderlinge samenwerking het potentieel van de luchthaven te ontwikkelen, binnen de te stellen grenzen wat betreft veiligheid en milieu. Dit artikel brengt de vereiste samenwerking tussen de betrokkenen (de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen) tot uitdrukking. Het artikel schept een zorgplicht voor de betrokkenen om het goede verloop van het luchthavenluchtverkeer overeenkomstig het luchthavenverkeerbesluit te bevorderen. De zorgplicht is er op gericht dat zij zelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen treffen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd om te bewerkstelligen dat de belasting door het luchthavenluchtverkeer de in het luchthavenverkeerbesluit vastgestelde grenswaarden niet overschrijdt. De betrokkenen willen de huidige samenwerking verder uitbouwen. Zij beogen in de vorm van een overeenkomst of convenant de wijze van samenwerking nader te preciseren.

Het artikel heeft met name betekenis voor de onderlinge verhoudingen tussen de betrokkenen. Overtreding van de bepaling is niet met een bestuurlijke boete bedreigd. De inspecteur-generaal zal een beperking van de belasting tot binnen de vastgestelde grenswaarden niet afdwingen met een beroep op dit artikel, hij zal daartoe zo nodig gebruik maken van het opleggen van maatregelen. Zie in dit verband ook paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie, waar het bijzondere karakter van het luchthavenverkeerbesluit wordt besproken.

Artikelen 8.17, 8.18 en 8.19

Deze artikelen kennen rechtsgevolgen toe aan het luchthavenverkeerbesluit wat betreft de daarin vastgelegde regels. Zij verplichten de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de gezagvoerders te handelen in overeenstemming met de regels van het luchthavenverkeerbesluit, tenzij afwijking van die regels in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is. De verplichting van de gezagvoerder om overeenkomstig de regels van het besluit te vliegen kan ook doorbroken worden door een (afwijkend) advies van de luchtverkeersleiding. De verplichtingen van deze artikelen staan naast andere in de luchtvaartwetgeving opgenomen verplichtingen voor de sectorgenoten. Zo bevat hoofdstuk 5 van de Wet luchtverkeer regels voor de luchtverkeersleiding en de gezagvoerders in verband met luchtverkeersdienstverlening.

Overtreding van de verplichtingen in deze artikelen kan bestraft worden met een bestuurlijke boete. Zie de toelichting bij artikel 11.16.

Artikel 8.20

In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie, in het onderdeel over het bijzondere karakter van het luchthavenverkeerbesluit, is de samenhang beschreven tussen:

- de in het luchthavenverkeerbesluit vastgelegde grenswaarden;
- de regels in het besluit die noodzakelijk zijn, maar ook ruimte laten aan de betrokkenen;
- de maatregelen die de inspecteur-generaal treft als de grenswaarden zijn overschreden en
- de grenzen die het besluit stelt ten aanzien van die maatregelen.

Eerste tot en met vierde lid

De inspecteur-generaal is verplicht om maatregelen te treffen als de grenswaarden zijn overschreden. De te treffen maatregelen moeten naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting binnen de grenswaarden.

De bevoegdheid tot het treffen van maatregelen is beperkt tot de in artikel 8.15, tweede en derde lid, bedoelde onderwerpen. Anders gezegd, er kunnen maatregelen getroffen worden voor zover er ook in het luchthavenverkeerbesluit regels vastgesteld zouden *kunnen* worden. Het is niet noodzakelijk dat over het onderwerp in feite regels *zijn* gesteld in het luchthavenverkeerbesluit. De inspecteur-generaal kan, als er over een bepaald onderwerp wel regels zijn gesteld in het besluit, door zijn maatregelen die regels als het ware aanscherpen.

Het luchthavenverkeerbesluit kan verder de «spanwijdte» van de bevoegdheid van de inspecteur-generaal inperken, door het stellen van grenzen aan de te treffen maatregelen (zie artikel 8.15, zesde lid).

Het nieuwe stelsel is er op gericht om aan de betrokkenen zoveel mogelijk ruimte te laten om door eigen inspanningen binnen de grenzen van het luchthavenverkeerbesluit te blijven. Als de betrokkenen daar niet in slagen wordt deze ruimte ingeperkt door de inspecteur-generaal, die de nodige maatregelen voorschrijft. Het is nu aan de betrokken sectorgenoten om in onderlinge samenwerking het luchthavenluchtverkeer weer «op eigen kracht» binnen de gestelde grenzen te brengen. Als de betrokkenen hiertoe weer in staat zijn kan een maatregel worden ingetrokken of worden gematigd.

Een maatregel kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de bedrijfsprocessen van degene(n) tot wie de maatregel is gericht. Hoewel het opleggen van een maatregel los staat van de vragen of er iemand blaam treft voor het overschrijden van de grenswaarden en wie er blaam treft, zal het opleggen vanzelfsprekend moeten voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur, zoals die onder meer in de Algemene wet bestuursrecht zijn verwoord. Zo zal een maatregel moeten voldoen aan eisen van proportionaliteit en zal ook bij de voorbereiding van de maatregel acht geslagen moeten worden op de belangen van degene tot wie de maatregel is gericht. Het vierde lid biedt de betrokkene uitdrukkelijk de mogelijkheid om zijn zienswijze vooraf kenbaar te maken. In die zienswijze kunnen ook voorstellen worden opgenomen omtrent de te treffen maatregel.

Vijfde lid

De verplichting om de regels van het luchthavenverkeerbesluit op te volgen zijn van overeenkomstige toepassing op het opvolgen van een maatregel. Zie (de toelichting bij) de artikelen 8.17, 8.18 en 8.19.

Artikel 8.21

De regulering door middel van het luchthavenverkeerbesluit zal zijn afgestemd op het normale gebruik van de luchthaven. Binnen het normale gebruik valt ook het opvangen van belemmeringen op het gebruik, zoals die optreden bij het klein onderhoud aan het banenstelsel en het op orde houden van de gebouwen en van de andere voorzieningen die voor een goede luchthaven noodzakelijk zijn. Voor zover deze belemmeringen een vermindering van de capaciteit van de luchthaven tot gevolg hebben, komt dit voor risico van (de ondernemingen binnen) de sector.

Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarin het normale gebruik van de luchthaven zo ernstig wordt belemmerd, dat het onverkort handhaven van het luchthavenverkeerbesluit niet meer redelijk is. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij groot onderhoud aan een baan of in het geval dat door een verkeerde landing een baan onverwacht voor enige tijd niet meer in gebruik kan worden genomen. In zo'n geval kan het wenselijk zijn om het vluchtpatroon op de overblijvende banen enigszins te wijzigen. Dat zal een wijziging van de geluidbelasting in de verschillende handhavingspunten tot gevolg hebben en het kan nodig blijken om de grenswaarde in een bepaald punt (of punten) los te laten.

Dit artikel biedt de inspecteur-generaal de mogelijkheid om bij een dergelijke technische probleemsituatie vrijstelling te verlenen van een regel in het luchthavenverkeerbesluit en om een grenswaarde voor de geluidbelasting in een bepaald punt (of punten) te vervangen door een andere grenswaarde.¹ Deze bevoegdheid is toegesneden op de hier bedoelde bijzondere gevallen. De ingreep van de inspecteur-generaal is ook beperkt in de tijd: er kan voor slechts een jaar vrijstelling worden verleend. Bovendien kan de inspecteur-generaal beperkingen en voorschriften aan de vrijstelling verbinden. Door middel van deze beperkingen en voorschriften kunnen de exploitant van de luchthaven, de LVNL en de gezagvoerders verplicht worden het nodige te doen om de ongewenste milieugevolgen van de vrijstelling zo beperkt mogelijk te houden.

Tot slot kan er op gewezen worden dat in een geval als hiervoor geschetst, waarbij de verdeling van het luchthavenluchtverkeer tijdelijk enigszins wordt gewijzigd, de overige grenzen gewoon in stand gelaten worden. Zo zullen de grenswaarden voor de totale geluidbelasting door de luchthaven, voor het totale risicogewicht of voor de emissie van stoffen onverminderd van toepassing blijven (zie paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie).

§ 8.3.2. Het voorbereiden en wijzigen van het besluit

Artikel 8.22

De toelichting bij artikel 8.11 is mutatis mutandis van toepassing op dit artikel.

TITEL 8.4. DE EXPLOITATIE VAN DE LUCHTHAVEN

Artikel 8.24

Eerste en tweede lid

Dit artikel regelt, evenals het huidige artikel 32 van de Luchtvaartwet, het beperkt openbare karakter van de luchthaven.

De luchthaven is in beginsel toegankelijk voor luchthavenluchtverkeer ten behoeve van de burgerluchtvaart. Die toegankelijkheid is echter niet onbe-

¹ Het huidige artikel 25f van de Luchtvaartwet biedt een vergelijkbare voorziening.

perkt. De beperkingen vloeien voort uit de luchtvaartwetgeving. Zo gelden er beperkingen op het gebruik van de zogenaamde hoofdstuk-2-vliegtuigen, toestellen met een relatief hoge geluidsproductie. Per 1 april 2002 zal het Europese luchtruim geheel gesloten worden voor dergelijke toestellen. Andere beperkingen vloeien bijvoorbeeld voort uit het luchthavenverkeerbesluit. Als derde voorbeeld kan genoemd worden de bevoegdheid van de exploitant tot het vaststellen van de capaciteit van de luchthaven overeenkomstig artikel 5 van het Besluit slotallocatie. Het openbare karakter is niet van toepassing voor wat betreft circuitvluchten, oefenvluchten en proefvluchten.¹ Hiervoor is toestemming nodig van de exploitant.

Het beperkt openbare karakter is in overeenstemming met artikel 28 van het verdrag van Chicago. Zie in dit verband ook de toelichting bij artikel 8.4.

Derde lid

Deze in vergelijking met artikel 32 van de Luchtvaartwet nieuwe bepaling regelt de toelating van militair luchtverkeer tot Schiphol. Militair luchtverkeer is al het luchtverkeer dat plaatsvindt met toestellen die zijn voorzien van een militaire registratie. Daarbij kan het gaan om vliegtuigen die naar hun aard bestemd zijn voor militair gebruik, maar ook om vliegtuigen die geschikt zijn voor gebruik in de burgerluchtvaart. Zo plegen toestellen die in gebruik zijn als regeringsvliegtuig vrijwel steeds een militaire registratie te dragen. Het is gewenst geen twijfel te laten bestaan over de vraag in welke gevallen de militaire luchtvaart van Schiphol gebruik kan maken. Op basis van de nieuwe bepaling zullen de daarvoor in aanmerking komende soorten van gevallen door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van Defensie worden aangewezen. Ook aanwijzing van incidentele gevallen is mogelijk.

Artikel 8.25

De N.V. Luchthaven Schiphol treedt op dit ogenblik op als exploitant van de luchthaven uit hoofde van haar vennootschappelijke doelstelling en op basis van haar beschikkingsmacht over de infrastructuur van de luchthaven. Haar status als exploitant is niet afhankelijk van enige vorm van door de wet vereiste instemming van overheidswege. In de aanwijzing van Schiphol als luchtvaartterrein wordt slechts als feit vastgesteld dat de N.V. Luchthaven Schiphol de rol van exploitant van de luchthaven vervult. Door de nauwe verbondenheid van de luchthaven met de overheid (met name het Rijk en de gemeente Amsterdam) die tot nu toe steeds heeft bestaan, is nooit de behoefte opgekomen de status van de exploitant formeel te regelen. Door bedoelde verbondenheid was de overheid in voldoende mate in staat met die exploitatie verbonden publieke belangen tot hun recht te doen komen.

Nu het voornemen bestaat tot het op de markt brengen van aandelen in de N.V. Luchthaven Schiphol, die zich thans nog alle in handen van de overheid bevinden, is er aanleiding de hierboven geschetste situatie opnieuw te bezien. Schiphol is als nationale luchthaven voor Nederland van vitaal belang. Een goede exploitatie van deze luchthaven moet verzekerd zijn en in uiterste instantie moet de overheid over de mogelijkheid beschikken om tot dat doel te kunnen ingrijpen. Geenszins is het daarbij overigens wenselijk dat de overheid zich onder normale omstandigheden met de exploitatie van de luchthaven bemoeit. Dat zou ook niet te rijmen zijn met de beoogde ontvlechting van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector. Bovendien behoort bij de vormgeving van een interventiemogelijkheid rekening te worden gehouden met de

¹ Circuitvluchten zijn vliegtuigbewegingen in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven, in het bijzonder verband houdend met het starten, het oefenen voor het landen en het landen als onderdeel van het lesvliegen.

aard van het bedrijf waar het om gaat en daarmee verbonden economische wetmatigheden. De exploitatie van een grote luchthaven vergt zeer grote investeringen, die over een lange reeks van jaren hun rendement opleveren. De exploitant moet er op kunnen rekenen dat hem onder normale omstandigheden ook de mogelijkheid zal worden geboden dat rendement zelf te verwerven. Een stelsel van regulering dat hiermee geen rekening houdt, brengt zelf de goede exploitatie van de luchthaven in gevaar.

Vorenstaande overwegingen hebben geleid tot de conclusie dat het wenselijk is te kunnen bepalen dat voor de exploitatie van Schiphol een vergunning vereist zal zijn. Het centrale criterium voor het verlenen (of intrekken) van zo'n vergunning zal zijn het belang van een goede exploitatie, dat wil zeggen een wijze van exploitatie die recht doet aan de positie van Schiphol als Nederlands nationale luchthaven.

Tot goed begrip moet hier vermeld worden dat aan de vergunning geen voorschriften inzake veiligheid en milieu behoeven te worden verbonden, omdat die aspecten elders en wel met name in het luchthavenverkeersbesluit worden geregeld. Die aspecten gaan verschillende op en om de luchthaven werkzame actoren aan en lenen zich er daarom ook niet toe om in een uit haar aard uitsluitend tot de exploitant van de luchthaven gerichte vergunning te worden ondergebracht. De inhoud van de luchthavenexploitatievergunning kan zo strikt beperkt blijven tot het verzekeren van een goede exploitatie.

In het overgangsartikel XI is vastgelegd dat de N.V. Luchthaven Schiphol de houdster van de eerste luchthavenexploitatievergunning zal zijn.

Op dit moment wordt het stelsel voor de exploitatievergunning nader uitgewerkt. In verband met de beursgang zijn ook andere voorzieningen noodzakelijk of wenselijk zoals ter zake van de eigendom van de infrastructuur en de tariefstelling door Schiphol. Zo is het de bedoeling om de eigendom van de grond binnen het luchthavengebied in de handen van de overheid te leggen, waarbij de grond vervolgens in erfpacht wordt uitgegeven.

Indien in verband met de beursgang nog wijzigingen in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen, zal hieromtrent een nota van wijziging worden uitgebracht.

TITEL 8.5. INFORMATIEVOORZIENING

Deze titel is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie.

TITEL 8.6. FINANCIËLE ASPECTEN

Ter bestrijding van (onder meer) de kosten van de uitvoering van deze titel wordt op grond van artikel 77 van de Luchtvaartwet een heffing geheven: de geluidsheffing burgerluchtvaart. Zie voor de in dit verband noodzakelijke aanpassing van artikel 77 van de Luchtvaartwet (de toelichting bij artikel II, onderdeel A).

Artikel 8.31

Eerste lid

De door het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeersbesluit veroorzaakte schade komt, onder de in dit lid geformuleerde omstandigheden, voor rekening van het Rijk. Het betreft schade die redelijkerwijs

niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende op andere wijze is verzekerd. De formulering van deze omstandigheden sluit aan bij verschillende andere bepalingen omtrent schadevergoeding, zoals bijvoorbeeld artikel 7 van de Deltawet grote rivieren, artikel 41 van de Grondwaterwet, artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998, artikel 26 Ontgrondingenwet, artikel 15.20 van de Wet milieubeheer en artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gelet op de jurisprudentie van de administratieve rechter bestaat onder dergelijke omstandigheden een vergelijkbaar recht op schadevergoeding, ook als dit recht niet in een wettelijk voorschrift is neergelegd.

Als een beroep gedaan wordt op dit artikel zal de minister van V en W toepassing geven aan de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (Stcrt. 172).

Tweede lid

Het luchthavenindelingbesluit werkt door in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Schade die wordt veroorzaakt door het luchthavenindelingbesluit zal zich dus ook uitdrukken als schade ten gevolge van een bestemmingsplan – en daarmee onder de werking van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vallen. Dit lid biedt een voorrangregeling voor deze samenloop.

Artikel 8.32

Dit artikel biedt de grondslag voor een regeling inzake het treffen van geluidwerende voorzieningen aan woningen of andere geluidsgevoelige objecten, voor zover die gebouwen vanwege het luchthavenluchtverkeer een geluidbelasting kunnen ondervinden die ligt boven de ter zake in de regeling opgenomen maximale waarden. Het lopende isolatieproject voor het vijfbanenstelsel is gebaseerd op de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997. De regeling stoelt op artikel 26b van de Luchtvaartwet. Bij de geplande inwerkingtreding van het nieuwe stelsel per 1 januari 2003 vervalt deze grondslag omdat hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet voor Schiphol (gedeeltelijk) buiten toepassing wordt gezet (zie het door artikel II, onderdeel B, in de Luchtvaartwet ingevoegde artikel 80a). Het isolatieproject zal op dat moment vermoedelijk nog niet geheel zijn afgerond. Dit artikel biedt een nieuwe grondslag voor de regeling. Artikel XV regelt de overgang van de grondslag.

Artikel 8.33

Bij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel blijft – naast het in artikel 8.32 genoemde artikel 26b van de Luchtvaartwet – ook artikel 26a, derde lid, van de Luchtvaartwet voor Schiphol buiten toepassing. Dat lid verschaft een grondslag voor het verlenen van geldelijke steun uit 's Rijks kas ter bestrijding van de kosten ten gevolge van uitvoering van de in overeenstemming met de aanwijzingen gebrachte bestemmingsplannen. Deze geldelijke steun heeft met name betrekking op het vergoeden van de kosten van de aankoop van woningen door de gemeenten in de «sloopzones» (zie hiervoor paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie). Een dergelijke grondslag is ook in het nieuwe stelsel gewenst. Dit artikel biedt die grondslag met dien verstande dat het hier betreft de uitvoering van bestemmingsplannen die in overeenstemming gebracht zijn met het luchthavenindelingbesluit.

TITEL 8.7. RECHTSBESCHERMING

Artikelen 8.34, 8.35 en 8.36

Deze artikelen zijn toegelicht in de paragrafen 2.2 en 3.2 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel XIV bevat een bijzondere voorziening voor de afhandelingstermijn van een beroep tegen het eerste luchthavenindelingbesluit.

B, C en D

Deze onderdelen van artikel I hebben betrekking op het invoegen van een nieuwe titel in hoofdstuk 11 van de Wet luchtvaart, waarin de bestuursrechtelijke handhaving wordt geregeld.

In dat verband wijzigt onderdeel B de titel van hoofdstuk 11, die nu luidt «Toezicht-, opsporings- en strafbepalingen», in de kortere en meer algemene aanduiding: Toezicht en handhaving. Het hoofdstuk wordt verdeeld in twee titels. De bestaande bepalingen krijgen een plaats in de eerste titel (Toezicht en strafrechtelijke handhaving). De nieuwe bepalingen komen in de tweede titel (Bestuursrechtelijke handhaving).

TITEL 11.2. BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

De bepalingen in deze titel met betrekking tot de bestuurlijke boete hebben vooralsnog alleen betrekking op de luchthaven Schiphol. In paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze memorie is beschreven dat in een volgende fase van aanpassing van de luchtvaartwetgeving een nieuw hoofdstuk 7 in de Wet luchtvaart zal worden opgenomen, waarin het regime voor de overige luchthavens is neergelegd. Bij die gelegenheid zal het toepassingsgebied van deze titel worden verruimd.

Artikel 11.15

De Wet luchtvaart kent geen bepalingen omtrent het toepassen van bestuursdwang, zoals de Luchtvaartwet die kent in artikel 72 en in het bijzonder ten aanzien van het beperken van het gebruik van het luchtvaartterrein in artikel 35. De in het wetsvoorstel in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart geregelde materie is op dit moment geregeld in hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet. Door het overbrengen van de Luchtvaartwet naar de Wet luchtvaart zou de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen met betrekking tot de in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart geregelde onderwerpen verloren dreigen te gaan. Het hier voorgestelde artikel voorkomt dit en verleent tevens de bevoegdheid om de uit de andere hoofdstukken van de Wet luchtvaart voortvloeiende verplichtingen door middel van bestuursdwang te handhaven.

Aan de bijzondere regeling van artikel 35 van de Luchtvaartwet is voor de luchthaven Schiphol geen behoefte meer. Het wetsvoorstel regelt in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart voor Schiphol een regime waarbij de inspecteur-generaal de nodige maatregelen kan treffen in verband met het handhaven van de gestelde grenzen ten aanzien van veiligheid en milieu. Deze maatregelen kunnen (ook) een beperking van het gebruik van de luchthaven inhouden. Zo nodig kan op grond van het hier voorgestelde artikel door feitelijk optreden de naleving van de maatregelen worden afgedwongen. Artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de mogelijkheid om in plaats van bestuursdwang toe te passen, een last onder dwangsom op te leggen. Dit naast de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van het voorgestelde artikel 11.16 van de Wet luchtvaart. De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang en de daarvan afgeleide bevoegdheid tot het opleggen

van een last onder dwangsom zijn toegekend aan de minister van V en W. Het is de bedoeling om deze bevoegdheden te mandateren aan de inspecteur-generaal.

Artikelen 11.16 tot en met 11.20

In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie is de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit beschreven en de rol die daarbij is gegeven aan de bestuurlijke boete. Artikel 11.16, eerste lid, bevat de grondslag voor het opleggen van de boete door de minister van V en W. Evenals bij de bevoegdheden met betrekking tot bestuursdwang en dwangsom, ligt het in de bedoeling om de bevoegdheid tot het opleggen van de boete te mandateren aan de inspecteur-generaal. Het derde lid van dat artikel geeft aan tot welke maximale hoogte een boete kan worden opgelegd. De overige bepalingen in deze artikelen geven een regeling ten aanzien van het opleggen en invorderen van de boete.

Eind 1999 is het voorontwerp voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht uitgebracht. Daarin worden enkele wijzigingen voorgesteld van de Algemene wet bestuursrecht, waaronder het invoegen in hoofdstuk 4 van een titel omtrent (de betaling en invordering van) bestuurlijke geldschulden en het opnemen in hoofdstuk 5 van een titel omtrent de bestuurlijke boete. Hoewel de planning van het onderhavige wetsvoorstel gericht is op (gedeeltelijke) inwerkingtreding per 1 januari 2002, zal het boetestelsel pas toegepast kunnen worden na de inwerkingtreding van het luchthavenverkeerbesluit, dat is na de omschakeling naar het vijfbanenstelsel, voorzien per 1 januari 2003. Het is de verwachting dat de vierde tranche dan in werking is. In dat geval zal de Wet luchtvaart slechts enkele bepalingen omtrent de grondslag voor het toekennen van de boete en de hoogte van de boete hoeven te kennen. Voor zover onverhoopt de vierde tranche op dat moment nog niet in werking is zullen (zolang) deze artikelen voorzien in de noodzakelijke bepalingen omtrent het opleggen en invorderen van de boete.

Een overtreding kan betrekking hebben op het verbod, bedoeld in artikel 8.10, op regels in het luchthavenverkeerbesluit en op maatregelen van de inspecteur-generaal. De regels en maatregelen zullen in veel gevallen gericht zijn tot (rechtspersoonlijkheid hebbende) ondernemingen als de exploitant van de luchthaven en de luchtverkeersleiding. In andere gevallen kan het verbod of de regel gericht zijn tot een natuurlijke persoon als bijvoorbeeld de gezagvoerder. Deze natuurlijke persoon zal – zeker in het geval van de luchthaven Schiphol – vrijwel altijd in dienstverband handelen, de gezagvoerder zal in dienst zijn bij een luchtvaartmaatschappij. Het is de bedoeling om dan de luchtvaartmaatschappij met een boete te treffen en niet de gezagvoerder persoonlijk. Het tweede lid van artikel 11.17 voorziet in zo'n geval, waarbij de overtreding in dienstverband plaatsvindt, in een toerekening aan de rechtspersoon waarbij de betrokkene in dienst is.

Artikel II (Wijziging Luchtvaartwet)

A

Artikel 77 van de Luchtvaartwet regelt de geluidsheffing burgerluchtvaart. Deze heffing is ingesteld voor de financiering van de kosten die ten laste komen van het Rijk in verband met de uitvoering van de aanwijzingen, van de geldelijke steun, bedoeld in artikel 26a van de Luchtvaartwet en van de maatregelen ter beperking van geluidhinder, bedoeld in de artikelen 26b en 26c van de Luchtvaartwet. Bij de geplande inwerkingtreding

van het nieuwe stelsel per 1 januari 2003 wordt hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet voor Schiphol (gedeeltelijk) buiten toepassing gezet (zie hierna onderdeel B), waarmee de doelstelling voor de heffing ten aanzien van Schiphol eveneens dreigt weg te vallen. De hiervoor bedoelde kosten ten laste van het Rijk in verband met Schiphol vloeien dan voort uit de door dit wetsvoorstel in de Wet luchtvaart ingevoegde titel 8.6 (financiële aspecten). De verwijzing in artikel 77, eerste lid, van de Luchtvaartwet moet hieraan worden aangepast. Het onderhavige onderdeel voorziet daarin.

De Luchtvaartwet voorziet op dit moment in een heffing die slechts doorloopt tot en met 2005 (zie artikel 77, achtste lid, van de Luchtvaartwet). Dat is onvoldoende om de hier bedoelde kosten van het Rijk in verband met de luchthaven Schiphol te kunnen dekken. Het verlengen van de heffing tot na 2005 zal in een later wetsvoorstel worden geregeld.

B

Hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet regelt in:

- afdeling 1, de aanwijzing van luchtvaartterreinen;
- afdeling 2, de handhaving van geluidzones;
- afdeling 3, het gebruik van luchtvaartterreinen;
- afdeling 4, een verbod op belemmeringen op terreinen rondom luchtvaartterreinen.

De regeling van deze onderwerpen wordt wat betreft de luchthaven Schiphol overgenomen door het nieuwe hoofdstuk 8 en de nieuwe titel 11.2. van de Wet luchtvaart.

Dit onderdeel voegt een artikel 80a toe aan hoofdstuk VII (slotbepalingen) van de Luchtvaartwet. Dat artikel verklaart de bovenbedoelde afdelingen voor de luchthaven Schiphol buiten toepassing. Hiervan uitgezonderd is artikel 36 van de Luchtvaartwet, het artikel dat de exploitant verplicht om tarieven vast te stellen. De regeling van de vaststelling van de tarieven wordt nader gezien in verband met de beursgang van de N.V. Luchthaven Schiphol, waar in de toelichting op artikel 8.25 reeds over is gesproken. De afdelingen 3A (beveiliging luchtvaartterreinen) en 5 (militaire werken) van hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet blijven ook voor de luchthaven Schiphol gewoon van toepassing.

De artikelen van de Luchtvaartwet die van toepassing blijven op de luchthaven Schiphol moeten zo verstaan worden dat met het *luchtvaartterrein* bedoeld wordt het *luchthavengebied* en met de *exploitant van het luchtvaartterrein* de *exploitant van de luchthaven*.

In een later stadium zal een nieuw hoofdstuk 7 in de Wet luchtvaart worden opgenomen, met een nieuw regime voor de overige luchthavens. Zie hieromtrent paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze memorie. Bij die gelegenheid zal de Wet luchtvaart zodanig worden aangepast dat hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet (evenals het nu ingevoegde artikel 80a) kan komen te vervallen.

Artikel III (Wijziging Tijdelijke referendumwet)

Artikel 8, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Tijdelijke referendumwet bepaalt dat een referendum kan worden gehouden over een besluit van de gemeenteraad tot vaststelling, herziening of intrekking van een bestemmingsplan. Daarop wordt in dat onderdeel een uitzondering gemaakt voor zover het besluit van de gemeenteraad strekt ter uitvoering van enkele specifieke, in een bijlage bij die wet opgenomen besluiten of wettelijke voorschriften. Met deze uitzondering wordt beoogd om situaties

waarin van de gemeente planologische medewerking wordt verwacht, gevraagd of gevorderd, niet referendabel te maken.

De bijlage bij de Tijdelijke referendumwet bevat een verwijzing naar de artikelen 26 en 26a van de Luchtvaartwet. Op basis van deze artikelen van de Luchtvaartwet wordt planologische medewerking van de gemeenten gevorderd in verband met (de geluidbelasting door) de aanwezigheid van een luchtvaartterrein.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel zullen deze artikelen van de Luchtvaartwet niet van toepassing zijn op de luchthaven Schiphol (zie het door artikel II in de Luchtvaartwet ingevoegde artikel 80a). De in verband met de luchthaven Schiphol noodzakelijke planologische medewerking van de gemeenten strekt ter uitvoering van het luchthavenindelingbesluit en wordt geregeld in de nieuwe titel 8.2 van de Wet luchtvaart (zie het door artikel I in de Wet luchtvaart ingevoegde hoofdstuk 8).

Het onderhavige artikel voegt het luchthavenindelingbesluit toe aan de besluiten en wettelijke voorschriften die in de bijlage bij de Tijdelijke referendumwet zijn opgenomen.

Artikel IV (Wijziging Wet geluidhinder)

De wijzigingen in de onderdelen A en B van dit artikel hebben een technisch karakter. In de artikelen 108 en 157 spreekt de Wet geluidhinder over situaties waar artikel 25a van de Luchtvaartwet betrekking op heeft. Het wetsvoorstel vervangt voor Schiphol de regeling in de Luchtvaartwet waar artikel 25a deel van uitmaakt, door de regeling in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart. Om de bepalingen in de Wet geluidhinder dezelfde strekking te laten houden, moeten zij op de hier voorgestelde manier aangepast worden.

Artikel V (Wijziging Wet milieubeheer)

De Wet milieubeheer bevat een bijlage waarin wetten zijn opgenomen als bedoeld in de artikelen 4.6, derde lid, 4.12, derde lid, en 4.19, derde lid, van de Wet milieubeheer. Deze artikelen schrijven (onder meer) voor dat de organen van Rijk, provincies en gemeenten bij het nemen van een besluit op grond van een in de bijlage aangewezen wet, rekening moeten houden met het nationale, provinciale respectievelijk gemeentelijke milieubeleidsplan, voor zover bij het besluit het belang van de bescherming van het milieu in beschouwing moet of kan worden genomen. In de bijlage is de Luchtvaartwet opgenomen. Omdat het onderhavige wetsvoorstel milieuaspecten van Schiphol overbrengt van de Luchtvaartwet naar de Wet luchtvaart, ligt het in de rede om ook die wet in de bijlage bij de Wet milieubeheer op te nemen.

Artikel VI (Intrekken PKB Schiphol en Omgeving)

In paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie is toegelicht hoe het advies van de Raad van State de regering er toe heeft gebracht om voor te stellen de PKB Schiphol en Omgeving in te trekken. Methodisch is een «zeef» gehanteerd, waarbij telkens elementen uit de PKB aan de orde gesteld zijn en een antwoord gegeven wordt op de vraag of die elementen weg kunnen vallen, omdat zij geen of onvoldoende betekenis meer hebben of omdat zij elders hun plaats (kunnen) krijgen.

Bij de beantwoording van deze vragen is het van belang een onderscheid te maken tussen de passages in de PKB die al dan niet zijn aangewezen

als zogenaamde beslissingen van wezenlijk belang conform het bepaalde in artikel 3, tweede en derde lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

Beslissingen van wezenlijk belang (de zogenaamde «gegeelde» passages in de PKB) kunnen zonder nadere wettelijke voorziening slechts worden gewijzigd door de toepassing van artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Van passages in de PKB die niet zijn aangeduid als beslissingen van wezenlijk belang kan in beginsel worden afgeweken door anders-luidend later vastgesteld en kenbaar gemaakt rijksbeleid (bijvoorbeeld in deze memorie of bij wijze van een brief aan de Tweede Kamer).

De *eerste* vraag betreft de onderdelen van de PKB die bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel reeds zijn gerealiseerd of in ander Rijksbeleid met een vergelijkbare «hardheid» zijn overgenomen.

Het jaar 2015 wordt door de PKB als planhorizon (einddatum) beschouwd. Tot dat jaar kunnen twee planperioden worden onderscheiden. De eerste periode is gericht op maatregelen met betrekking tot het vierbanenstelsel. De tweede planperiode is gericht op de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het vijfbanenstelsel en het operationeel worden van dit stelsel.¹

De onderdelen van de PKB die zijn gericht op het vierbanenstelsel zullen bij het operationeel worden van het vijfbanenstelsel in 2003 overbodig worden. Dit geldt ook voor onderdelen die beslissingen bevatten omtrent of uitspraken doen over de ligging van het vijfbanenstelsel. Evenzeer zijn die passages in de PKB, die de ruimtelijke doorwerking van de ligging van het vijfbanenstelsel in de ruimtelijke plannen van mede-overheden verzekeren, bij het operationeel worden van dat stelsel overbodig geworden.²

De PKB bevat, met name in hoofdstuk VIII, een aantal beleidsuitspraken die betrekking hebben op aan te leggen infrastructuur ter ontsluiting van de luchthaven of infrastructuur in de bredere omgeving van de luchthaven. In sommige gevallen is toen voorziene infrastructuur nu reeds gerealiseerd of is daarmee een aanvang gemaakt. Ten aanzien van nog te realiseren infrastructuur geldt dat de besluitvorming daarover en de eventuele rijksinbreng daarin voldoende is verzekerd in het kader van de nationale, provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen.

Een aantal beleidskeuzen en uitspraken in de PKB heeft als onderwerp ruimtelijke kwaliteit zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van de rijksbufferzone Spaarnwoude tot de rijksbufferzone Amsterdam-Haarlem. Deze rijksbufferzone is inmiddels vastgelegd in de PKB Actualisering Vinex. De passages in de PKB met betrekking tot het locatiebeleid zijn opgenomen in het Structuurschema verkeer en vervoer II en in de Planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (Vinex). Een eventuele aanpassing van dit beleid kan plaatsvinden in het kader van de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening en het Nationale verkeers- en vervoersplan.

De *tweede* vraag betreft aan welke passages in de PKB geen behoefte meer bestaat omdat in het onderhavige wetsvoorstel daaromtrent een eigen benadering daarvoor in de plaats wordt gesteld.

Onder dit criterium vallen allereerst de beslissingen van wezenlijk belang in de PKB die al werden ingetrokken in het wetsvoorstel zoals dit aan de Raad van State is gestuurd. Het wetsvoorstel voorziet immers op die punten anderszins. Het gaat hier om de passages over stand-still voor geur (PKB, hoofdstuk II, pagina 8), de aantallen passagiers en tonnen vracht (PKB, hoofdstuk II, pagina 9), het onderdeel over de geluidbelasting in «punt K» (PKB, hoofdstuk III, pagina 13), de gedetailleerde normen voor geluid, externe veiligheid, luchtverontreiniging en geur (PKB, hoofdstuk V,

¹ PKB, pagina 5.

² De PKB voorziet niet in de feitelijke aanleg van de vijfde baan, zie in dit verband onder meer de Wet procedures vijfde baan Schiphol van 24 december 1998, Stb. 1999, 17.

pagina 16) en de laatste gegeelde volzin uit het onderdeel externe veiligheid (PKB, hoofdstuk V, pagina 22).

Aan andere (niet gegeelde) teksten met name uit de hoofdstukken III (Beleidskeuzen luchthaven), V (Beleidskeuzen milieukwaliteit), VI (wat betreft Handhaving en het gebruik van de luchthaven) bestaat eveneens geen behoefte meer omdat het wetsvoorstel hierin anderszins voorziet.

Ook overbodig is het gegeelde onderdeel in de PKB waar de dubbel-doelstelling is geformuleerd (hoofdstuk II, pagina 6). Artikel 8.3 van het wetsvoorstel, de randvoorwaarden voor een per saldo gelijkwaardige overgang naar het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit (de overgangsbepalingen IX tot en met XII) en het wettelijk minimum beschermingsniveau (artikel 8.7, vierde lid, en artikel 8.15, zevende lid) geven daaraan immers voldoende uitdrukking. Voorts is in de considerans van het wetsvoorstel een zinsnede met een zelfde strekking opgenomen.

De begrenzing van de vrijwaringszone is overbodig geworden (PKB, hoofdstuk VII, pagina 27, laatste alinea en de indicatieve aanduiding op de kaart op pagina 48 van de PKB). Artikel IX treft hiervoor een voorziening die er kortweg op neer komt dat het eerste luchthavenindelingbesluit het beperkingengebied zodanig zal vaststellen dat hierin de vrijwaringszone (met uitzondering van een deel van de eerder genoemde rijksbufferzone) zal zijn opgenomen. Het luchthavenindelingbesluit bevat voor het beperkingengebied regels waarbij beperkingen zijn gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Op dit punt wordt verwezen naar de bespreking in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie. Daar blijkt dat er voor verschillende onderdelen van het beperkingengebied verschillende beperkingen noodzakelijk zijn. Voor een deel van het gebied zullen beperkingen opgelegd worden aan de aanwezigheid of de nieuwbouw van woningen, andere gevoelige gebouwen als scholen, ziekenhuizen en in bepaalde gevallen ook aan bedrijfsgebouwen. Het gehele beperkingengebied omvat een ander en groter gebied dan de huidige vrijwaringszone, omdat in het beperkingengebied gronden zijn opgenomen waarvoor beperkingen gaan gelden om redenen die bij het vaststellen van de vrijwaringszone niet hebben meegeleefd (implementatie annex 14 van het verdrag van Chicago).

De *derde* vraag betreft die onderdelen in de PKB waar thans minder behoefte aan rijksbetrokkenheid bestaat dan voorzien ten tijde van de besluitvorming over de PKB.

Hieronder valt bijvoorbeeld de omvang van en het beleid ter zake van de Schipholzone (bedrijfsterreinen en vestigingsbeleid, PKB hoofdstuk VII, pagina 28).

Thans is het inzicht een en ander over te laten aan de regio (provincie, gemeenten). De PKB voorziet daarin ook al in hoge mate door de regie voor de inrichting, de bestemming en het beheer van de Schipholzone in handen te leggen van de regio aangevuld met de luchthaven in het Bestuursforum Schiphol.

Nauw met het bovenstaande samenhangend is een gegeeld onderdeel in hoofdstuk VII, pagina 32 van de PKB. De passage betreft met name een additionele behoefte aan twee maal 75 hectare bedrijfsterreinen ten behoeve van Schipholgebonden bedrijvigheid. Het onderdeel gaat er overigens (ook al) vanuit dat de regionale overheden zullen voorzien in deze extra behoefte. Zou er alsnog van rijkszijde de behoefte bestaan om

ten aanzien van bedrijfsterreinen voorwaarden te formuleren, kan dit uiteraard plaatsvinden in de daartoe bestemde (rijks)kaders.

Ook bestaat geen behoefte meer aan het gegeelde onderdeel in hoofdstuk III, pagina 11, betreffende de aanduiding van zoekgebieden voor satellieten op het luchtvaartterrein (in geval de afhandelingscapaciteit van het centrale areaal volledig is benut). Dit punt speelt thans niet meer.

De vierde vraag betreft welke beleidsuitspraken in de PKB er nu nog overblijven.

Hoofdstuk IV, pagina 14 van de PKB vermeldt een beslissing van wezenlijk belang waarin aan de orde wordt gesteld het belang van het bevorderen van de substitutie van lucht naar rail door het opnemen van Nederland in een toekomstig Europees netwerk van hoge-snelheidsrailverbindingen. De besluitvorming over hoge-snelheidsrailverbindingen vindt in andere kaders dan de PKB Schiphol plaats of reeds heeft plaatsgevonden, zoals in het geval van de HSL-Zuid. De komende jaren wordt met betrekking tot substitutie verwacht dat het aandeel van de hoge-snelheidstrein in het internationale passagiersvervoer zal toenemen. In dit kader onderneemt Nederland in Europees kader de nodige stappen om te komen tot betere concurrentievoorwaarden tussen lucht- en railvervoer (bijvoorbeeld BTW op vliegtickets en accijns op kerosine).

In hoofdstuk V, eerste alinea onder punt 5, pagina 23 van de PKB staat dat gezondheidseffecten periodiek zullen worden onderzocht. In dat kader loopt thans een onderzoek naar slaapverstoring: het onderzoeksprogramma gezondheidkundige evaluatie Schiphol (GES). Het kabinet zal de Tweede Kamer verslag doen van de uitkomsten van het nog lopende onderzoek en zijn standpunt daaromtrent bepalen.

Het kabinetsbeleid, zoals in het voorliggende wetsvoorstel vormgegeven, is er overigens op gericht dat het aspect van de subjectieve hinderbeleving, samenhangend met factoren als perceptie van en attitude ten opzichte van de luchthaven, met name onderwerp van overleg wordt tussen de luchtvaartsector en (de bewoners in) de regio.

Het kabinet acht zich eveneens gebonden aan de uitvoering van de beleidsuitspraken in de PKB met betrekking tot de groenvoorzieningen (hoofdstuk VIII, pagina 32 e.v.). Deze uitspraken liggen overigens vast in het Uitwerkingsplan en het Convenant Mainport en Groen. De uitvoering van de groenprojecten is in handen gelegd van de Stichting Mainport en Groen.

Tenslotte vermeldt de PKB (hoofdstuk VIII, pagina 33) de beleidsuitspraak dat het kabinet er, om redenen van bereikbaarheid, naar streeft dat 40% van alle passagiers en van het personeel voor het voor- en natransport gebruik zullen maken van het openbaar vervoer. Een streefdatum geeft de PKB hier niet bij.

In het verkeers- en vervoersbeleid, zoals dit in het Nationaal verkeers- en vervoersplan is vormgegeven, staat centraal dat de keuzen voor vervoersmodaliteiten van burgers en bedrijven zullen worden gerespecteerd maar dat de gebruiker dient te betalen voor wat hij kiest. In het beleid staat een zakelijke benadering voorop. De beleidsinstrumenten zullen worden ingezet naar de mate van effectiviteit. De overheid creëert daarmee de kaders waarbinnen burgers en bedrijven zelf keuzen moeten maken.

In dit licht past het de overheid niet langer concrete doelstellingen te formuleren bijvoorbeeld ten aanzien van substitutie en modal-split.

De conclusie op grond van het bovenstaande is dat veel van de PKB thans zijn directe betekenis heeft verloren. Dit ligt ook wel voor de hand. De PKB

Schiphol en Omgeving is een zogenaamde *project*-PKB: een PKB ter realisering van een groot project van nationaal belang. Dit geldt met name voor de onderdelen die handelen over de besluitvorming ten aanzien van het realiseren van het vier- en vijfbanenstelsel en een groot aantal infrastructurale projecten. Het voorliggende wetsvoorstel stelt ten aanzien van de situatie na de ingebruikneming van de vijfde baan andere kaders dan in de PKB zijn vastgelegd. Omtrent andere onderdelen van de PKB vindt besluitvorming in andere wettelijke of PKB-kaders plaats of heeft reeds plaatsgevonden. Ten aanzien van een klein aantal dan overblijvende onderdelen (zie boven bij vraag vier) is aangegeven hoe hiermee in de toekomst kan worden omgegaan.

Een en ander maakt ook de voortzetting van de periodieke rapportage met betrekking tot de PKB overbodig.

Aldus beschouwd, schept het meer onzekerheid dan helderheid de PKB nog in stand te laten. Aan de (rechts)zekerheid, ook ten opzichte van het parlement, doet het intrekken van de PKB niets af. Het is immers de wetgever zelf, die oordeelt of het voorgestelde beleid, zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel, wordt geformaliseerd. Tegen de besluiten die op basis van deze wet kunnen worden genomen, staat rechtsbescherming open. Bij de voorbereiding van de besluiten is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht, van toepassing. Bovendien wordt het ontwerp van de besluiten aan de Staten-Generaal overgelegd.

Artikel VII (Intrekken aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol)

De functie van de aanwijzing van het luchtvaartterrein (artikel 18 van de Luchtvaartwet) en van aanwijzingen als bedoeld in artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 26 van de Luchtvaartwet, wordt door het wetsvoorstel overgebracht naar het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit, zoals die zijn geregeld in het nieuwe hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart. Deze aanwijzingen verliezen dus hun betekenis. De eerstgenoemde aanwijzing wordt daarom in dit artikel ingetrokken. De laatstgenoemde aanwijzing hoeft niet ingetrokken te worden, omdat deze door tijdsverloop is komen te vervallen.

Artikel VIII (Overgangsbepaling milieueffectrapport)

In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie is wat betreft de vraag of bij de voorbereiding van het luchthavenindelingbesluit (of het luchthavenverkeerbesluit) een milieueffectrapport moet worden gemaakt een onderscheid gemaakt tussen de *eerste* besluiten en de latere wijzigingen of vaststellingen van de besluiten. Dit artikel is slechts van toepassing ten aanzien van de eerste besluiten. Voor latere wijzigingen of vaststellingen geldt het gewone regime van de Wet milieubeheer. Zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel.

Tijdens de voorbereiding van de eerste besluiten zal het dan geldende Besluit milieueffectrapportage 1994 geen verplichting kennen tot het maken van een milieueffectrapport, het Besluit milieueffectrapportage 1994 is dan nog afgestemd op het huidige stelsel. Bij de eerste besluiten hoeft dus geen milieueffectrapport zoals voorzien in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer te worden gemaakt. Dat neemt niet weg dat er bij de voorbereiding van de eerste besluiten milieubelangen aan de orde zijn, wat op zichzelf de vraag oproept of (enige vorm van) milieueffectrapportage noodzakelijk of wenselijk is. Bij de beantwoording van die vraag is op de eerste plaats overwogen dat de voorbereiding van de eerste besluiten moet voldoen aan de vereisten

van de Europese richtlijn inzake milieueffectbeoordeling.¹ De opstelling van een milieueffectrapport als voorzien in dit artikel verzekert dat aan die vereisten is voldaan.

Op de tweede plaats is het bijzondere karakter van de eerste besluiten in beschouwing genomen.

Een milieueffectrapport is gericht op het verschaffen van informatie ter ondersteuning van (de milieuaspecten van) de besluitvorming bij de besluiten ten behoeve waarvan het rapport is gemaakt. Voor een goede beoordeling van de wenselijke inhoud van het milieueffectrapport voor de eerste besluiten is het dus nodig om deze te beoordelen in het licht van het karakter van die eerste besluiten.

In een normaal geval wordt bij de besluitvorming die door een milieueffectrapport wordt ondersteund, uitgegaan van een voorgenomen (wijziging van) een activiteit (zie paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer). Met deze voorgenomen activiteit als vertrekpunt wordt in een milieueffectrapport beschreven:

- de milieugevolgen van verschillende uitvoeringsmodaliteiten van de activiteit, waaronder de meest milieuvriendelijke uitvoeringsmodaliteit;
- de milieugevolgen als de activiteit niet wordt uitgevoerd.

De gegevens in het milieueffectrapport worden verder in de besluitvorming gebruikt om te beoordelen óf de activiteit kan worden toegestaan en zo ja welke uitvoeringsmodaliteit geëist kan worden, met het oog op enerzijds de bij die modaliteit te verwachten milieugevolgen en anderzijds de belasting die hier voor de uitvoerder van de activiteit tegenover staat.

Bij het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeersbesluit is de besluitvorming als het ware een slag gekanteld. Ten aanzien van de toelaatbaarheid van de activiteit en de te accepteren milieugevolgen is reeds een uitspraak gedaan in de eerdere besluitvorming omtrent de PKB Schiphol en Omgeving. De eerste besluiten zijn een vervolg op deze besluitvorming, waarbij het vertrekpunt niet meer de (wenselijkheid van de) activiteit of de te verkiezen uitvoeringsmodaliteit is. Het vertrekpunt is het beschermingsniveau zoals dat in de PKB is omschreven. Dat beschermingsniveau, of een daaraan gelijkwaardig beschermingsniveau, moet – met de eerder beschreven nuanceringen – worden gerealiseerd. Hoe de activiteit wordt uitgevoerd (welke uitvoeringsmodaliteit wordt toegepast) is per saldo niet van belang voor de milieugevolgen; de grenzen worden immers zodanig gelegd dat die milieugevolgen gelijkwaardig zijn.

Het beleid is er op gericht om de grenzen zodanig te kiezen dat de mogelijkheden van de sector om het gebruik van de luchthaven te optimaliseren, zoveel mogelijk worden bevorderd. Het is de sector die beslist hoe van die mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, mits de gevolgen binnen de grenzen blijven.

De in het wetsvoorstel opgenomen voorziening is een overgangsbepaling die bewerkstelligt dat:

- er alsnog een verplichting ontstaat tot het maken van een (vorm van een) milieueffectrapportage voor de eerste besluiten;
- het te maken milieueffectrapport wordt afgestemd op het bijzondere karakter van de eerste besluiten;
- verzekerd is dat aan de vereisten van de Europese richtlijn wordt voldaan.

In het onderhavige artikel wordt bepaald dat het milieueffectrapport gericht is op een vergelijking van het beschermingsniveau zoals dat door de eerste besluiten wordt geboden, met het in de PKB omschreven beschermingsniveau. Daartoe zullen de positieve en neutrale effecten van

¹ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 (PbEG L 397) tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

het nieuwe stelsel, en ook de (lokaal) optredende nadelige effecten, in beeld gebracht moeten worden. Omdat paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer minder past bij hier beschreven bijzondere karakter van de besluiten, is die paragraaf buiten toepassing gehouden. Het initiatiefnemerschap is gelegd bij de minister van V en W.

Artikel IX (Overgangsbepaling beperkingengebied)

Zoals in deel 2.3 van het algemeen deel van deze memorie is besproken wordt de omvang van het beperkingengebied bepaald door verschillende factoren. Uit artikel 8.7, tweede lid, onderdelen a en b, vloeit voort dat binnen het beperkingengebied gronden aangewezen zullen worden waar beperkingen zullen gelden in verband met het externe-veiligheidsrisico en de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer. Om voor een belangrijk deel vergelijkbare redenen is in de PKB Schiphol en Omgeving een vrijwaringszone aangewezen, waarvoor ten aanzien van het bouwen van woningen en het vestigen van (bepaalde) bedrijven beperkingen worden aangegeven. Voor het grootste deel zullen de hiervoor bedoelde in het beperkingengebied op te nemen gronden ook binnen de vrijwaringszone liggen, het gaat immers in beide gevallen om dezelfde luchthaven en om vergelijkbare redenen voor het vaststellen van de beperkingen. Dat neemt niet weg dat in verband met het nieuwe stelsel voor de begrenzing van veiligheids- en milieugevolgen van de luchthaven er aanleiding kan zijn om (lokaal) de omvang van het gebied te vermeerderen of te verminderen.

Voor zover er aanleiding is om het gebied te vergroten, zal dit ingegeven zijn door de overgang op nieuwe normen of berekeningen of door een lokale vergroting van de belasting (zie in dit verband de randvoorwaarden in de artikelen X en XI). Het ligt in de rede om dan ook deze gronden in het beperkingengebied op te nemen.

Het is anderzijds mogelijk dat door diezelfde overgang op nieuwe normen of berekeningen of door een lokale vermindering van de belasting er aanleiding zou kunnen zijn om gronden die in de vrijwaringszone zijn gelegen, niet in het beperkingengebied op te nemen. Voor die gevallen beoogt het onderhavige artikel te bewerkstelligen dat bestendigheid geboden wordt ten aanzien van het planologische regime dat moet gelden. Voor die gebieden is immers de afgelopen jaren een ruimtelijk beleid gevoerd overeenkomstig de PKB Schiphol en Omgeving. In verband met de bestendigheid van het beleid en de planologische duidelijkheid is het ongewenst om dat beleid voor deze gebieden nu weer te beëindigen. Het artikel schrijft daarom voor dat de hiervoor bedoelde in het beperkingengebied op te nemen gronden in ieder geval de vrijwaringszone zullen omvatten.

Op dit laatste is een enkele uitzondering gemaakt in verband met de rijksbufferzone zoals die is aangeduid in de PKB Schiphol en Omgeving. De grondslag voor het opnemen van de rijksbufferzone in de vrijwaringszone is breder van karakter dan de grondslag voor het bepalen van het beperkingengebied, dat immers wordt bepaald met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Aan de rijksbufferzone liggen ook meer algemene overwegingen van een goede ruimtelijke ordening ten grondslag. Voor zover de rijksbufferzone valt buiten de gebieden waar met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven (bouw) beperkingen noodzakelijk zijn, zal de zone buiten het beperkingengebied blijven. Dat wil overigens niet zeggen dat het beleid ten aanzien van (dit deel van) de rijksbufferzone niet meer is vastgelegd; zoals is besproken in de toelichting bij artikel VI is het beleid ten aanzien van deze zone inmiddels vastgelegd in de PKB Actualisering Vinex.

Artikelen X, XI en XII (Overgangsbepalingen externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging)

In het algemeen deel van deze memorie en in de toelichting bij artikel VI zijn de overwegingen besproken op grond waarvan de PKB Schiphol en Omgeving zal worden ingetrokken. Daar is geconstateerd dat de gedetailleerde normering voor het vijfbanenstelsel in de PKB Schiphol en Omgeving lang voordat zij tot toepassing kon komen al niet meer bruikbaar was. De doorlooptijd van het vaststellen of wijzigen van een gedetailleerde PKB, gevolgd door het vaststellen van daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten – die overeen moeten stemmen met de detaillering in de PKB – gevolgd door de afwikkeling van beroepsprocedures, is zo lang dat tegen de tijd dat de uitvoeringsbesluiten onherroepelijk zijn de daarin opgenomen voorschriften inhoudelijk verouderd blijken. Zo is de huidige op de PKB gebaseerde aanwijzing voor het vijfbanenstelsel nog niet onherroepelijk. De aanwijzing bevat – vóórdat zij heeft kunnen gelden – verouderde voorschriften. Deze gedachtegang is evenzeer, zo niet sterker, van toepassing op het opnemen van een gedetailleerde beschrijving in de wet zelf.

Het nu voorliggende wetsvoorstel bevat niet een gedetailleerde beschrijving van de te stellen grenswaarden. Het wetsvoorstel zelf kent het minimum beschermingsniveau en beschrijft in hoofdlijnen hoe door middel van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit de bescherming tegen de belastende gevolgen van het luchthavenluchtverkeer wordt geboden. De detaillering wordt (vooralsnog) overgelaten aan die besluiten.¹

Het pleit hiervoor is gericht op het voorkomen van verstarring. Anderzijds is er behoefte aan voldoende zekerheid bij de overgang naar een nieuw wettelijk stelsel. Het wetsvoorstel wil ook in die behoefte voorzien. Het is mogelijk om – gelet op de inmiddels vergaarde kennis – in de wet zelf voor het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit betekenisvolle bepalingen op te nemen omtrent de overgang naar het nieuwe stelsel. De hiervoor geschetste bezwaren tegen het opnemen van een gedetailleerde beschrijving in de wet gelden minder voor de onderhavige overgangsbepalingen. Door deze bepalingen kan de wetgever zelf op gedetailleerd niveau randvoorwaarden vaststellen voor een overgang naar het nieuwe stelsel die een aan het PKB-stelsel gelijkwaardige bescherming biedt. Dat geschiedt binnen een voorzienbare termijn. Voor latere wijzigingen biedt de wet zoals gezegd het minimum beschermingsniveau en de hoofdlijnen van het tot stand brengen van de uitvoeringsbesluiten.

Artikel X bepaalt hoe naar de huidige inzichten en met het meest actuele rekenmodel, nieuwe 10^{-5} contouren voor het individueel risico kunnen worden gevonden die zijn afgestemd op de situatie in 1990.² Deze contouren vormen mede de basis waarop de in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie beschreven «sloopzones» worden vastgesteld in het luchthavenindelingbesluit. De invoergegevens die zijn gebruikt voor de bepaling van de 10^{-5} contouren zijn op hun beurt bepalend voor de grenswaarden in het luchthavenverkeerbesluit die het risicogewicht van het luchthavenluchtverkeer maximeren. Op deze wijze wordt de beheersing van het luchthavenluchtverkeer in het luchthavenverkeerbesluit afgestemd op de ruimtelijke beperkingen in het luchthavenindelingbesluit. Zie verder paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie voor een verdere toelichting op het stelsel voor externe veiligheid.

Artikel XI treft een regeling voor de overgang naar de nieuwe Europese indicatoren voor de geluidbelasting de L_{den} en de L_{night} . Daarbij is de

¹ Zie in dit verband ook de in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie (in het onderdeel Overwogen alternatieven) beschreven gedachte om op een later tijdstip alsnog een meer technische detaillering in de wet zelf op te nemen.

² Op dit moment is wederom een vernieuwing van het model voor de berekening van risico's in ontwikkeling, dat meer bij de internationale ontwikkelingen aansluit. Het is nog niet te zeggen in hoeverre het nieuwe stelsel zich verdraagt met de in dit artikel gehanteerde cijfers en begrippen.

koppeling van aantallen woningen aan geluidscontouren overgenomen, zoals die op dit moment in de gedetailleerde beschrijving in de PKB is verwoord (maximaal 10 000 woningen binnen de 35 Ke-contour en maximaal 10 100 woningen binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour). Zie verder paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Zoals in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie is toegevoegd, wordt voor wat betreft de lokale luchtverontreiniging afgestapt van het stellen van emissieplafonds voor *alle* bronnen in de regio tezamen. In het nieuwe stelsel worden grenswaarden gesteld voor de uitstoot door het luchthavenluchtverkeer. Bij het vaststellen van die grenswaarden wordt getoetst aan de landelijke normen voor luchtkwaliteit, die zijn uitgedrukt in maximale concentraties van belastende stoffen. Daarbij moet overigens opgemerkt worden dat het verband tussen de luchtkwaliteit in de Schiphol-regio en de emissie van stoffen door bronnen binnen die regio beperkt is. De luchtkwaliteit in de regio wordt voor het grootste deel bepaald door de kwaliteit van de lucht die de wind meebrengt van buiten de regio.

Hoewel het nieuwe stelsel op een andere leest wordt geschoeid, bepaalt artikel XII voor de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel dat bij de vaststelling van het eerste luchthavenverkeerbesluit óók nog getoetst wordt aan de normen van het oude stelsel. Daarbij worden verbeterde getallen gehanteerd. Bij het vaststellen van de overeenkomstige cijfers in de PKB Schiphol en Omgeving zijn mislagen gemaakt. Naast een verbetering van de mislagen in de PKB zijn de cijfers ook herberekend over 1990 aan de hand van de meest recente inzichten omtrent de wijze van berekening. Met deze herberekening zijn de cijfers aangepast aan en vergelijkbaar gemaakt met de nu gehanteerde Emissieregistratie. In verband met de herberekening is de norm voor zwarte rook vervangen door een norm voor PM_{10} . De berekeningsmethode is neergelegd in de TNO-rapporten R 2000/100 en R 2000/496. Artikel XII, tweede lid, verwijst naar deze rapporten.

Artikel XIV (Beroep tegen het eerste luchthavenindelingbesluit)

In hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze memorie is al uiteengezet dat het zeer wenselijk is om het nieuwe stelsel per 1 januari 2003 in werking te kunnen laten treden. In de planning is voorzien dat het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit begin 2002 worden vastgesteld. Gelet op de tijd die nodig is voor de feitelijke voorbereiding van de overgang naar het nieuwe stelsel, zou de afhandelingstermijn van beroepen tegen deze eerste besluiten beperkt moeten worden tot (ongeveer) zes maanden.

Voor het luchthavenverkeerbesluit stemt die termijn overeen met de termijn die is vastgelegd in artikel 8.34, zoals dat door artikel I, onderdeel A, wordt opgenomen in de Wet luchtvaart. Voor het luchthavenindelingbesluit kent dat artikel echter een termijn van twaalf maanden, met een verlengingsmogelijkheid van drie maanden voor bijzondere omstandigheden. Het onderhavige artikel beperkt nu voor het eerste luchthavenindelingbesluit de termijn op zes maanden met de bestaande verlengingsmogelijkheid.

Artikel XV (Wijziging grondslag uitvoeringsregeling)

Dit artikel is besproken in de toelichting bij artikel 8.32, dat door artikel I, onderdeel A, wordt opgenomen in de Wet luchtvaart.

Artikel XVI (Inwerkingtreding)

Het is de bedoeling dat die onderdelen van het wetsvoorstel die nodig zijn voor het vaststellen van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit zo spoedig mogelijk tot wet worden verheven en in werking treden. Het gaat daarbij om het hele wetsvoorstel, uitgezonderd de in het tweede lid genoemde onderdelen. De planning is gericht op inwerkingtreding per 1 januari 2002.

Het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit zullen zelf pas in werking treden als het vijfbanenstelsel operationeel is. Dat is voorzien per 1 januari 2003. Op dat moment kan voor Schiphol het nieuwe regime in werking treden. Deze inwerkingtreding zal bepaald worden door het koninklijk besluit, bedoeld in het tweede lid. Anders gezegd, pas op het moment dat het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit in werking treden is hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet (met de eerder genoemde uitzonderingen) niet meer op Schiphol van toepassing en worden de PKB Schiphol en Omgeving en de aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol ingetrokken.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk